

Hans J. Gießmann
Patricia Schneider (Hrsg.)

Reformen zur Friedenskonsolidierung

Forschungen im Akademischen Netzwerk Südosteuropa
2004/2005

Heft 144

Hamburg, Oktober 2006

Inhalt

<i>Hans J. Gießmann/Patricia Schneider</i> Vorwort der Herausgeber	5
<i>Goran Bandov</i> Die Implementierung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Instrumente zum Schutz nationaler Minderheiten im Bildungsbereich in der Republik Kroatien	10
<i>Tanja Rother</i> <i>Early Warning</i> und <i>Early Action</i> : Potenziale nichtstaatlicher Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung Das Beispiel der NGO „Schüler helfen Leben“ und die Unruhen im März 2004 im Kosovo	31
<i>Selma Belshaku</i> Die Staatspolizei in Albanien Reformstand und Perspektiven unter Berücksichtigung aktueller EU-Richtlinien	62
<i>Meri Angeleska</i> Sprache der Minderheit im Bildungssystem der Republik Makedonien – Spaltung oder Integration? Fallstudie am Beispiel der albanischen Minderheit	90
<i>Meri Angeleska/Goran Bandov/Selma Belshaku/Elena Bittasi/ Aron Buzogány/Philip Klever/Julia Niggebrügge/Nick Parrot/ Tanja Rother/Hans Sachs</i> Education and Transformation of Society – The Case of History Textbooks	109

Vorwort der Herausgeber

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg entwickelt mit tatkräftiger Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) seit dem Jahre 2003 ein multidisziplinäres „Akademisches Netzwerk Südosteuropa“. Ziel dieses Netzwerks ist eine dauerhafte und lebendige akademische Kooperation zwischen den Hochschulen und Universitäten in den Schwerpunktländern des Stabilitätspaktes für Südosteuropa im multidisziplinären Feld der Friedenswissenschaft. Die leider noch immer nur schwach ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen den akademischen Eliten auf dem Gebiet der Prävention, Aufarbeitung und Nachsorge von Gewaltkonflikten zu fördern und damit ein wichtiges Hindernis bei der Überwindung von Feindschaften und Vorurteilen in den Gesellschaften aus dem Wege zu räumen, ist den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Herzensanliegen. Immerhin geht das Projekt über die reine wissenschaftliche und akademische Befassung mit schwierigen und zum Teil neuartigen Fragen hinaus. Die Beteiligten sind selbst Zeugen, Betroffene, Opfer, Verführte oder mit solchen bekannt und erleben die gemeinsame Arbeit auch als Teil der ganz persönlichen Aufarbeitung von erfahrenem Leid, von Mitverantwortung, von Schuld. Das Netzwerk ist fokussiert und zugleich offen und trägt damit dem Anliegen seiner Initiatoren Rechnung, nicht nur einen Beitrag zur Förderung der Wissenschaft und wissenschaftlichen Kooperation in den Partnerländern Südosteuropas zu erbringen, sondern zugleich auch den Prozess der Friedenskonsolidierung in der gesamten Region zu unterstützen. Das Projekt ist umfassend und lebendig, keinesfalls hierarchisch, sondern demokratisch und auf die aktive und kreative Mitgestaltung durch alle Beteiligten angewiesen. Es umfasst neben Lehr- und Forschungselementen auch Bausteine der wissenschaftlichen Qualifizierung, des kulturellen Miteinanders und der Öffentlichkeitsarbeit. Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), von dem die Idee für die Entwicklung des Netzwerks stammt und dem die Projektleitung obliegt, versteht seine Rolle vor allem als moderierend und beratend. Es trägt darüber hinaus, gefördert vom DAAD, eine koordinierende und konzeptionelle Verantwortung bei der Unterstützung der Partnereinrichtungen und ihrer Kooperation vor Ort. Zu den Aufgaben des Netzwerks gehören u.a. die Erschließung und der Anstoß von geeigneten kooperativen Lehr- und Forschungsprojekten, z.B. in

Form von Hilfen bei der curricularen Planung friedenswissenschaftlicher Studiengänge und bei der Konzipierung und Bearbeitung von ausgewählten Schlüsselprojekten. Hierzu zählen zum Beispiel die Stärkung und Durchsetzung von Minderheiten- und Menschenrechten, die Reform des Sicherheitssektors, die Aufarbeitung der jüngsten Vergangenheit in der staatlichen Bildungspolitik sowie die Entwicklung von Instrumenten und Strategien zur Prävention von Gewaltkonflikten. Die Beteiligtezahl am Netzwerk hat sich in den knapp vier Jahren seit der Gründung mehr als verzehnfacht. Längst geht die Initiative zur Mitarbeit nicht mehr nur von den Beteiligten selbst aus, sondern interessierte Studierende, junge Absolventinnen und Absolventen, Dozenten und wissenschaftliche Einrichtungen melden sich von sich aus, um im Netzwerk mitzuarbeiten. Eine wichtige Rolle bei der Verbreitung und Stärkung des Projekts spielen jene jungen Akademikerinnen und Akademiker aus Südosteuropa, die als Doktoranden oder als Studierende die Ausbildungsprogramme innerhalb des Netzwerks absolviert haben. Ihre Schlüsselposition nach der Rückkehr in die Region für die Projektentwicklung und Kontaktarbeit, gestützt auf erworbenes Wissen und akademische Qualifikation, ist für die Zukunft des Netzwerks von herausragender Bedeutung.

Die hier dokumentierten Abschlussarbeiten der Studierenden des Jahrgangs 2004/2005 im vom IFSH in Kooperation mit anderen Einrichtungen durchgeführten Masterprogramm „Peace and Security Studies“ der Universität Hamburg geben mehr als nur Zeugnis ihrer Leistungsfähigkeit. Sie belegen auch das hohe Maß gesellschafts- und friedenspolitischer Verantwortung, mit dem sich die Studierenden den Nachkriegsproblemen der Länder Südosteuropas widmen – in der Überzeugung, dass deren Überwindung der engagierten Mitwirkung der jungen akademischen Eliten und ihres Zusammenwirkens unbenommen ihrer ethnischen Wurzeln oder religiösen Bindungen bedarf. Die enge Zusammenarbeit miteinander sowie mit Studierenden aus Deutschland und anderen europäischen Ländern im Akademischen Netzwerk Südosteuropa, hierzu die dargelegten Ergebnisse des durchgeführten Workshops zur „Schulbuchdebatte“, sind ein hoffnungsvolles Zeichen, dass dieses Vorhaben gelingen kann.

Goran Bandov präsentiert in seinem Beitrag „Die Implementierung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Instrumente zum Schutz nationaler Minderheiten im Bildungsbereich in der Republik Kroatien“ eine ausführliche Auswertung des rechtlichen Rahmens für kultureigene Bildung der in Kroatien lebenden nationalen Minderheiten. Der Analyse der kroatischen Gesetzgebung, deren volle Konformität mit den Kriterien der Europäischen Union festgestellt wird, wird die aktuelle Entwicklung im Bildungs-

bereich der jeweiligen Minderheiten gegenübergestellt. Dabei wird die sensible Problematik der ethnischen Vielfalt Kroatiens, vor allem die der serbischen und der Roma-Minderheit, thematisiert. In Kroatien gelten durch die europäischen Regelungen zum Schutz nationaler Minderheiten hohe Standards. Diese wurden in Kroatien bislang jedoch nicht vollständig umgesetzt. Die Implementierung bedeutet eine vollständige Transformation Kroatiens in einen multikulturellen und multiethnischen Staat und stellt sich insbesondere auf der lokalen Ebene als eine Prüfung für die Reife und Bereitschaft dieser Transformation dar. Diese Verschiedenheit sollte vom Staat, trotz der geschilderten Problematik, als Bereicherung angesehen werden.

Die von *Tanja Rother* im dem Artikel „Early Warning und Early Action: Potenziale nichtstaatliche Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung. Das Beispiel der NGO „Schüler helfen Leben“ und die Unruhen im März 2004 im Kosovo“ durchgeführte Untersuchung der Gewaltausbrüche im Kosovo 2004 stellt die Effektivität der bestehenden Frühwarnsysteme der internationalen Gemeinschaft in Frage und konstatiert die Notwendigkeit der Einbeziehung von lokalen nichtstaatlichen Organisationen in das Early Warning/Early Action-System. Anhand der detaillierten Darstellung des Projekts „Schüler helfen Leben“ in Rahovec/Orahovac wird die Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Ebene für die Prävention interethnischer Gewalt hervorgehoben.

In ihrer Untersuchung stellt Tanja Rother fest, dass die lokalen zivilgesellschaftlichen Akteure sehr wichtig sind, jedoch im post-conflict peacebuilding ohne die horizontale und vertikale Kooperation und Koordination mit anderen staatlichen bzw. zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren keine anhaltende Prävention vor gewaltsamen Konfliktausbrüchen durchzuführen ist. Initiativen wie „Schüler helfen Leben“ sind dennoch sehr wichtig für den „gesellschaftlichen Mikrokosmos“. Es ist daher von großer Bedeutung, eine Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, der UN und nationalen Regierungen zu schaffen, um so eine gezielte Förderung der Erfahrungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen für die Friedensförderung zu nutzen. Diese Partnerschaften sind für den Kosovo auf lokaler und praktischer Ebene unerlässlich.

In dem Beitrag „Die Staatspolizei in Albanien“ geht *Selma Belshaku* auf den Reformstand des staatlichen Sicherheitssektors ein. Seine Umbildung geschieht mit Unterbrechungen seit 1992 und wird insbesondere von der EU gefordert und gefördert. Nach dem dortigen Systemwechsel stand und steht die Polizei vor den (negativen) Herausforderungen, die unter anderem die

Öffnung der Grenzen mit sich brachte (z.B. Menschen- und Drogenhandel). Aber auch die althergebrachten Strukturen, die die Polizei in erster Linie zum Werkzeug des Regimes gemacht hatten, lassen sich nur langsam mit Orientierung auf den Rechtsstaat aufbrechen. Ein möglicher EU-Beitritt unter der Voraussetzung der Einhaltung der Kopenhagener Kriterien bildet für Albanien gleichzeitig Anreiz und Orientierungsrahmen bei der Reform. Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass zwar Fortschritte hinsichtlich der Depolitisierung, Demokratisierung und Schaffung eines modernen Rechtsrahmens gemacht worden sind, doch insgesamt kann bisher nur von einer „mageren“ Wirkung der Reform gesprochen werden: Insbesondere die hohe Personalfluktuation durch zu wenig schrittweise und kontinuierliche Veränderung ist zu beklagen (Die Polizeibeamten werden häufig aufgrund von Klientelismus eingestellt oder entlassen, was zu allgemeiner Verunsicherung führt und einen hohen Verlust an Erfahrung und Expertise mit sich bringt). Auch das Problem der hohen Korruption konnte durch die Reform nicht wesentlich gemildert werden. So sieht die Autorin zukünftig die konsequente Beachtung und Umsetzung der Gesetze als die primäre Aufgabe der Staatspolizei in Albanien an und prognostiziert dem Land noch einen weiten Weg bis zur befriedigenden Erfüllung der EU-Standards.

Meri Angeleska stellt in ihrem Beitrag „Sprache der Minderheit im Bildungssystem der Republik Makedonien – Spaltung oder Integration? Fallstudie am Beispiel der albanischen Minderheit“ fest, dass das Erlernen der Minderheitensprache Albanisch zur Vernachlässigung der makedonischen Amtssprache führt. Dies wirkt sich negativ aus, weil die makedonische Bevölkerung dadurch die fehlende Anbindung der albanischen Minderheit als Bedrohung ansieht. Die gegenseitige Ablehnung der zwei Ethnien beruht auf Vorurteilen. Es ist jedoch schwer, diese ohne Kontakt zueinander abzubauen. Beide Seiten, Albaner und Makedonier, fühlen sich unverstanden. Die Problematik beginnt schon in den Schulklassen, und dort sollte sie auch als Erstes gelöst werden, um miteinander eine friedliche Zukunft zu schaffen. Das Problem wird dadurch verschärft, dass nicht nur die albanische, sondern auch die anderen fünf anerkannten Ethnien ihre jeweilige Minderheitensprache als offizielle Sprache einführen möchten. Die Autorin schlägt als Kompromiss die Einführung einer Weltsprache für alle Ethnien vor, um so die Spannungen zwischen diesen zu beseitigen.

Wie aus den verschiedenen Beiträgen von *Meri Angeleska*, *Goran Bandov*, *Selma Belshaku*, *Elena Bittasi*, *Aron Buzogány*, *Philip Klever*, *Julia Niggebrügge*, *Nick Parrot*, *Tanja Rother*, *Hans Sachs* mit dem Thema „Education and Transformation of Society – The Case of History Textbooks“ ersichtlich wird, gibt es nach wie vor große Schwierigkeiten, gerade in der Darstellung der jüngeren Geschichte. Dies trifft in erhöhtem Maße auf Postkonflikt-Gesellschaften zu. Die jüngere Geschichte ist noch nicht ausreichend aufgearbeitet, die Darstellung ist stark an Emotionen gebunden und es existiert noch kein wissenschaftlicher Konsens. Jedoch ist gerade die jüngere Geschichte in hohem Maße identitätsstiftend. Wenn eine Schulbuchreform angezeigt ist, stellt sich die Frage, welche Akteure maßgebend sein sollten. Die Zusammensetzung der Personen und Institutionenvertreter, die an einer solchen Reform mitwirken, muss für die betreffende Gesellschaft repräsentativ sein. Nur so kann eine legitime und dauerhafte Grundlage für eine konfliktverhütende nationale Identitätsbildung gewährleistet und der einseitigen, politisch motivierten Einflussnahme vorgebeugt werden. In Frage kommen zunächst Historiker, Politiker der unterschiedlichen Parteien und Vertreter der Zivilgesellschaft. Vor allem die Vertreter der Zivilgesellschaft können für eine ausgewogene Repräsentation aller gesellschaftlichen Ebenen sorgen. Dazu zählen Vertreter von Kirchen, NGOs und Vertreter nationaler Minderheiten. Eine Geschichtsbuchreform ist das Ergebnis einer breiten gesellschaftlichen Debatte.

An dem albanischen Beispiel wird deutlich, dass auch nach einer Schulbuchreform der Schulbücher noch Unstimmigkeiten bestehen. Deshalb ist es wichtig, Geschichtsbücher einem regelmäßigen Prüfungsprozess zu unterziehen. Sie bilden die Grundlage für die nationale Identität und bestimmen die Wahrnehmung sowohl der eigenen geschichtlichen Rolle als auch des Verhältnisses zu den Nachbar- und Völkerstaaten. Insofern ist die Überarbeitung von Geschichtsbüchern, insbesondere in Postkonflikt-Gesellschaften, ein zentraler Beitrag zu einem nachhaltigen Frieden.

Die Implementierung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Instrumente zum Schutz nationaler Minderheiten im Bildungsbereich in der Republik Kroatien

1. Einleitung

Die Ausbildung in ihrer Muttersprache ist für einige nationale Minderheiten in Kroatien ein zu Zeiten der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien erworbenes Recht. Für die anderen nationalen Minderheiten bedeutet sie eine neue Möglichkeit zum Schutz ihrer nationalen Identität und ihrer eigenen Kultur. Mit der Darstellung wichtiger rechtlicher Dokumente, die die Republik Kroatien im Bereich der Minderheitenbildungspolitik verpflichten, soll gezeigt werden, was die Republik Kroatien seit ihrer Unabhängigkeit in diesem Bereich unternommen hat. In erster Linie soll dargestellt werden, wie groß der Einfluss internationaler rechtlicher und politischer Instrumente auf die kroatische Gesetzgebung ist. Nach Tatalović, einem der wichtigsten Wissenschaftler und Minderheitenexperten Kroatiens, ist die „Erste Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarats“¹ von besonderer Bedeutung für den Erlass des „Verfassungsgesetzes über die Rechte der nationalen Minderheiten“ im Jahre 2002.²

Das Niveau der Zufriedenheit mit der Implementierung und mit den Formen und Modellen des Minderheitenbildungssystems sowie die Schwierigkeiten bei der Realisierung der Rechte im Minderheitenbildungsbereich werden wegen ihrer Komplexität und Bedeutung in einem gesonderten Teil dieser Arbeit vorgestellt. Besondere Beachtung wird den Angehörigen der serbischen und der Roma-Minderheit geschenkt, weil ihre Rechte im Bildungsbereich besonders sensibel sind. Keine der beiden nationalen Minderheiten

-
- 1 Europarat: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities; First Opinion on Croatia, Europarat, Strassbourg, angenommen am 06. April 2001.
 - 2 Tatalović, Siniša: Okvirna konvencija – Putokaz zaštite manjina (Das Rahmenübereinkommen – der Anzeiger zum Schutz des Minderheitenrechts), STINA, Nr. 12, 05.10. 2004 (o.S.).

hatte im ehemaligen Jugoslawien den Status einer nationalen Minderheit, so dass das Minderheitenbildungssystem für sie noch relativ neu ist.

2 *Die wichtigsten rechtlich und politisch bindenden Dokumente für die Republik Kroatien im Bereich Minderheitenbildungspolitik*

2.1 *Internationale Instrumente*

Die modernen Wandlungsprozesse in der liberal-demokratischen politischen Theorie und der Untergang des Sozialismus in Osteuropa, gefolgt von ethnischen Konflikten, haben die internationalen Organisationen wie OSZE, Europarat, EU und NATO motiviert, die Minderheitenrechte, die als Voraussetzung der Integration der osteuropäischen Demokratien gelten, zu fördern. Als Konsequenz daraus entstand Anfang der neunziger Jahre das internationale (europäische) Minderheitenrecht.³ Im Rahmen des Rechts nationaler Minderheiten auf Ausbildung sind die Dokumente der OSZE und des Europarates, wie die „Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten“, das „Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten“ und die „Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen“ besonders wichtig.

Obwohl Minderheitenrechte meistens als Individualrechte definiert sind, zeigt sich zumindest bei ihrer Verwirklichung, dass sie auch einen Kollektivcharakter haben.⁴ Die Funktion der Individualrechte ist nicht nur der Schutz einzelner Personen, sondern auch der Schutz der Minderheiten, denen diese Personen angehören.⁵

Die „Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten“ stellen eine einfache und leicht verständliche fachmännische Erläuterung schon bestehender Dokumente der Vereinten Nationen und europäischer Institutionen dar.⁶ Die Empfehlungen betonen die Bedeutung des

3 Mesić, Milan: Europski standardi zaštite manjina i pozicija manjina u Republici Hrvatskoj (Die Europäischen Standards des Minderheitenschutzes und der Stellung der Minderheiten in der Republik Kroatien), in: *Identitet i razvoj*, Philosophische Fakultät, Zagreb, 2003 (o.S.).

4 Tatalović, Siniša: Političko predstavljanje nacionalnih manjina (Die politische Vertretung der nationalen Minderheiten), STINA, Nr.14, Split, 2004 (o.S.).

5 Duijnhoven Van, Vernon: *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*, Greenwood Press, Westport, 1985, S. 14-15, 44-45.

6 Ivanović, Milan: Pravo manjina na obrazovanje – Važan činitelj očuvanja nacionalnog identiteta (Das Minderheitenrecht auf Ausbildung – ein wichtiger Faktor nationaler Identität), in: *Nacionalne manjine I* (Nationale Minderheiten I), STINA, Split, 2003, S. 28-32.

Rechts von Angehörigen einer nationalen Minderheit auf die Bewahrung ihrer Identität und des Rechts auf Bildung ihrer Muttersprache. Nach diesen Empfehlungen sollten die Staaten in der Frage der Bildungsrechte von Minderheiten eine aktive Rolle spielen und besondere Maßnahmen zur muttersprachlichen Ausbildung ergreifen, was die Republik Kroatien mit einer Reihe von Verfassungs- und Gesetzesregelungen und mit Maßnahmen zur aktiven Verwirklichung des Rechts auf Ausbildung getan hat.⁷

Das „Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten“ (im folgenden Text Rahmenübereinkommen) ist die erste rechtsverbindliche, mehrseitige Übereinkunft, die dem Schutz der nationalen Minderheiten im Allgemeinen gewidmet ist.⁸ Ihr Ziel ist es, die Rechtsgrundsätze näher darzulegen, zu deren Einhaltung die Staaten sich verpflichten, um den Schutz nationaler Minderheiten sicherzustellen. Der Europarat ist damit dem Auftrag in der Wiener Erklärung gefolgt, die von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) angenommenen politischen Verpflichtungen möglichst weitgehend in rechtliche Verpflichtungen umzusetzen.⁹

Die wichtigste Verpflichtung eines Staates ist die Anerkennung des Rechts jedes Angehörigen einer nationalen Minderheit, in seiner eigenen Muttersprache unterrichtet zu werden.¹⁰ Mit dem Erlass einer Reihe von Verfassungs- und gesetzlichen Regelungen hat Kroatien die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens übernommen. Das „Gesetz über Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien“ befasst sich explizit mit diesem Bereich. Kroatien geht in seinen Regelungen sogar über das Rahmenübereinkommen hinaus, wie z.B. durch die vollständige Finanzierung des Schulsystems deutlich zu sehen ist.

Die „Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen“ kann als eine Ergänzung des Rahmenübereinkommens betrachtet werden, wenn-

7 Zum Beispiel: Nationale Programme für Roma; Das Dezennium für Roma; Das Programm für Menschenrechte.

8 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (Das Gesetz über die Bestätigung der Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten), NN 14/97.

9 Europarat: Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und Erläuternder Bericht (deutsch), Europarat, Strassbourg, 1995, S. 13.

10 Ebenda Art. 12, Art. 13 und Art. 14.

gleich sie einige Jahre zuvor verfasst wurde.¹¹ Das Hauptziel der Charta ist der Schutz der Minderheitensprachen. Die Charta erkennt das Recht auf Verwendung von regionalen und Minderheitensprachen im öffentlichen und privaten Leben an.

Die Legislative Kroatiens hat die Regelungen der Charta übernommen. Dies ist besonders evident an der Aufteilung der Unterrichtssprachen für Angehörige nationaler Minderheiten. Sie wurde gemäß der Unterteilung der Charta in zwei Gruppen vorgenommen. „Nichtterritoriale Sprachen“, in denen unterrichtet wird, sind: Deutsch, Hebräisch und Roma; regionale oder Minderheitensprachen, in denen unterrichtet wird, sind: Italienisch, Serbisch, Ungarisch, Slowakisch, Tschechisch, Ruthenisch und Ukrainisch.¹²

2.2 Die nationale Gesetzgebung

Der allgemeine rechtliche Status nationaler Minderheiten in Kroatien wird in der Verfassung der Republik Kroatien, im Verfassungsgesetz über die Rechte der nationalen Minderheiten, in den Durchführungsgesetzen im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten und in niedrigeren Rechtsakten geregelt. Das Minderheitenrecht aus dem Vorgängerstaat Kroatiens wird für einige nationale Minderheiten durch die Republik Kroatien als Gewohnheitsrecht weiterhin gewährt. Den gleichen Status räumte die Republik Kroatien auch solchen ethnischen Gruppen ein, die bisher nicht als Minderheiten anerkannt waren. Neben den Völkern Ex-Jugoslawiens wurden auch, unter anderem, den Volksgruppen der Deutschen und Österreicher der Status einer nationalen Minderheit gewährt. Der Konsens aller Parlamentsparteien beim Erlass des Verfassungsgesetzes 2002 ist Ausdruck des politischen Willens,¹³ was als Beispiel für eine neue politische Überzeugung in Kroatien gelten kann.

11 Zakon o potvrđivanju Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima (Das Gesetz über die Bestätigung der Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen), NN18/97.

12 Zakon o potvrđivanju Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima (Das Gesetz über die Bestätigung der Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen), NN18/97. Art. 5.

13 Tatalović, Siniša: Okvirna konvencija – Putokaz zaštite manjina (Das Rahmenübereinkommen – der Anzeiger zum Schutz des Minderheitenrechts), STINA, Nr. 12, 05.10.2004 (o.S.).

2.2.1 Konstitutionelle Lösungen

Die „Verfassung der Republik Kroatien“ aus dem Jahre 1990 hat in der Präambel den Staat Kroatien wie folgt beschrieben: „Die Republik Kroatien ist Nationalstaat des kroatischen Volkes und der Angehörigen anderer Völker und Minderheiten, die kroatischen Staatsbürger sind: Serben, Muslime, Slowenen, Tschechen, Slowaken, Italiener, Ungarn, Juden und andere, deren Gleichberechtigung mit den Bürgern kroatischer Nationalität garantiert wird.“¹⁴ Laut des Direktors des Instituts für ethnische Studien aus Slowenien, Mitja Žagar, hat die internationale Gemeinschaft den Schutz der Menschenrechte und der Rechte nationaler Minderheiten durch diese Verfassungsbestimmung als nicht zufriedenstellend bewertet.¹⁵ Aus diesem Grund machte die „Badinter-Kommission“¹⁶ eine Verbesserung des Minderheitenschutzes zur Voraussetzung für die internationale Anerkennung Kroatiens.¹⁷

Als Ergebnis entstand das „Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien“¹⁸ (im folgenden Text „Verfassungsgesetz“) aus dem Jahre 1991, das in den darauffolgenden Jahren zahlreiche Änderungen und Ergänzungen erfuhr.¹⁹ Das revidierte Verfassungsgesetz aus dem Jahre 1992 hatte einen Rahmen für alle Ebenen des Bildungssystems geschaffen,²⁰ die Verwirklichung scheiterte jedoch am Fehlen der Durchführungsgesetze, die die Minderheitenausbildung im De-

14 Ustav Republike Hrvatske, Preambula (Verfassung der Republik Kroatien, die Präambel), NN 56/90.

15 Žagar, Mitja: Noviji trendovi razvoja zaštite manjina i (posebnih) prava nacionalnih i drugih manjina (Die neuen Trends der Entwicklung beim Schutz und (besonderen) Recht nationaler und anderer Minderheiten), in: Nacionalne manjine I (Nationale Minderheiten I), STINA, Split, 2003, S. 17.

16 Badinter-Kommission – Arbitrage-Kommission der Konferenz über den Frieden in Jugoslawien.

17 Gjenero, Davor: Manjinsko biračko pravo u Hrvatskoj – pregled iskustava od 1992. do 2003. (Das Minderheitenwahlenrecht in der Republik Kroatien: Erfahrungsüberblick vom Jahre 1992 bis 2003); In: Nacionalne manjine II (Nationale Minderheiten II), STINA, Split, 2005, S. 32.

18 Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama, kao i pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 65/91.

19 Verfassungsgesetz im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien nach 1991: NN 27/92, 34/92, 51/00, 105/00, 155/02.

20 Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama, kao i pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 94/92, Art. 14.

tail regeln sollten. Daran zeigt sich, dass der politische Wille zur Anerkennung der Rechte der nationalen Minderheiten in dieser Epoche noch fehlte.

Kroatien hat im Jahr 2000, nach dem Wahlsieg der Koalition des linken Zentrums und der Liberalen, der die Ära von Präsident Tudman abschloss, besonders zügig und erfolgreich eine ganze Reihe verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Regelungen verabschiedet, die den Schutz nationaler Minderheiten garantieren sollen. Das neue Verfassungsgesetz wurde von der Koalition bereits nach wenigen Monaten Regierungszeit verabschiedet.²¹ Dieses war jedoch zu allgemein; es regelte keine Details, zitierte oft nur die Verfassung²² und war im Bereich der Bildung eher oberflächlich und insofern nutzlos, da auf die Bildung nur in einer Aufzählung hingewiesen wurde.²³ Die Begründung für diese Oberflächlichkeit in Bezug auf die Bildung findet sich in dem zeitgleichen Erlass des Durchführungsgesetzes für diesen Bereich.²⁴ Trotzdem sollte betont werden, dass das Verfassungsgesetz eine stärkere rechtliche Macht hat und dass aus diesem Grund die Bildungsproblematik im Verfassungsgesetz erfolgreicher gelöst werden könnte. Schon bei der Verabschiedung des Verfassungsgesetzes hat sich die damalige kroatische Regierung verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten ein neues Verfassungsgesetz zu verabschieden, das den Schutz der Minderheiten effektiver unterstützen sollte.²⁵

Die Verfassung der Republik Kroatien garantiert die Gleichberechtigung der Angehörigen aller nationalen Minderheiten, darüber hinaus garantiert sie besondere Rechte bei den Wahlen zum kroatischen Parlament sowie zur freien Anwendung der eigenen Sprache und Schrift und zur kulturellen

-
- 21 Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00.
- 22 Zum Beispiel: a) Recht auf Leben (Art. 21 Verfassung der Republik Kroatien). d) Freiheitsrecht und das Recht auf persönliche Unversehrtheit (Art. 22 Verfassung der Republik Kroatien), g) Meinungsrecht, Glaubensfreiheit und Bekenntnisfreiheit (Art. 38 und 40 Verfassung der Republik Kroatien), j) Recht auf Arbeit und Berufsfreiheit (Art. 54 Verfassung der Republik Kroatien), k) Recht auf Familiengründung (Art. 54 Verfassung der Republik Kroatien)...
- 23 Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00, Art. 6.
- 24 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Gesetz über die Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00.
- 25 International Helsinki Federation for Human Rights, Report 2001, S. 104.

Autonomie der nationalen Minderheiten.²⁶ Die Verfassung legt die persönliche Verantwortung für jede Person fest, die gegen diese Regelungen verstößt, und schließt Immunität durch Berufung auf Höhergestellte oder Vorgesetzte aus.²⁷ Das ist ein positiver Schritt in Richtung einer Individualisierung der Schuld und zeigt den politischen Willen, jeden Verstoß gegen diese Rechte zu sanktionieren.

Erziehung und Ausbildung in Grund- und Mittelschulen für Angehörige nationaler Minderheiten werden neben der Verfassung auch durch die Bestimmungen des „Gesetzes über die Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien“ geregelt.²⁸

Mit dem Erlass des neuen „Verfassungsgesetzes über die Rechte der nationalen Minderheiten“, zu dem Kroatien im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU verpflichtet wird, ist der normative Rahmen für die Verwirklichung der Rechte der nationalen Minderheiten fertiggestellt.²⁹

2.2.2 Durchführungsgesetze im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten

Die Bereiche Bildung und Recht auf die Verwendung der eigenen Sprache hat die Republik Kroatien mit dem „Gesetz über Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten“³⁰ und dem „Gesetz über die Verwendung der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien“³¹ aus dem Jahr 2000 ausführlich abgedeckt.

Das „Gesetz über die Verwendung der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien“ reguliert die Voraussetzungen für die

26 Ustav Republike Hrvatske (Verfassung der Republik Kroatien), NN 41/01, Art. 15.

27 Ebenda, Art. 20.

28 Spajić-Vrkaš, Vedrana: Odgoj i obrazovanje za demokratsko građanstvo u Hrvatskoj (Erziehung und Ausbildung für das demokratische Bürgertum in Kroatien), Bericht, Universität Zagreb, 2002, S. 24.

29 Tatalović, Siniša: Mjerilo demokratizacije društva (Der Maßstab der Gesellschaftsdemokratisierung), in: Der Reichtum der Unterschiede, Zagreb, 2004, S. 17.

30 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Gesetz über Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00.

31 Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Gesetz über die Benutzung der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00.

Verwendung der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten und hat die Gleichberechtigung aller Staatsbürger zum Ziel.

Das „Gesetz über die Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien“ regelt die Voraussetzungen für die Erziehung und Ausbildung der nationalen Minderheiten.³² Darin ist die Erziehung und Ausbildung in Vor-, Grund- und Mittelschulen vorgesehen,³³ einige Minderheiten haben auch die Möglichkeit, weiterführende Schulen in ihrer Sprache zu besuchen.³⁴

Die beiden Durchführungsgesetze sind laut Tatalović ein wesentlicher Beitrag zum stabilen Schutz und zum Ausbau der kulturellen Autonomie der nationalen Minderheiten in der Republik Kroatien. Ihre besondere Bedeutung besteht in der Tatsache, dass Bildung „das effektivste Mittel der ethnischen Reproduktion“ ist.³⁵ Rechte, die mit der Verwendung von Minderheitensprachen verbunden sind, gelten als die „sichtbarsten“ Minderheitenrechte. Mit deren Verwirklichung werden die ethnischen und sprachlichen Unterschiede in der alltäglichen Kommunikation nach und nach immer stärker akzeptiert.

3. Die Zufriedenheit mit der Implementierung und Schwierigkeiten bei der Realisierung der Rechte im Bereich der Minderheitenbildung

Es ist jeder nationalen Minderheit möglich, im Einklang mit dem Gesetz einen Antrag auf Bildung in der eigenen Sprache und über die eigene Kultur zu stellen. Nach Mirko Marković, dem Assistenten des Ministers für Ausbildung, Sport und Wissenschaft der Republik Kroatien, Vertreter der serbischen Minderheit, ist das Gesetz für nationale Minderheiten von Vorteil, weil es die Mindestanzahl der Schüler für schulische Einrichtungen oder Klassen herabsetzt, so dass auch Klassen mit nur sieben Schülern erlaubt

32 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Gesetz über die Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00.

33 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Gesetz über die Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00, Art. 2.

34 Angehörige italienischer, deutscher, österreichischer, tschechischer und ungarischer nationaler Minderheiten.

35 Tatalović, Siniša: Etničke sukobi i europska sigurnost (Ethnische Konflikte und europäische Sicherheit), Politička misao, Zagreb, 2003, S. 204.

sind.³⁶ Ähnlicher Meinung ist auch die Europäische Kommission, die die Finanzierung und Gründung von Bildungseinrichtungen für nationale Minderheiten für gut gelöst und für europäischen rechtlichen und politischen Standards entsprechend hält.³⁷

Bei einer Betrachtung des Zufriedenheitsniveaus nationaler Minderheiten zur Bildung in eigener Sprache ist es notwendig, sie in diejenigen mit dem erworbenem Recht aus dem ehemaligen Jugoslawien,³⁸ und in diejenigen, denen dieses Recht erst nach der Unabhängigkeit der Republik Kroatien zugesprochen wurde, einzuteilen.³⁹ Erstere haben Vorteile, weil sie bereits über existierende Rahmenbedingungen verfügen, unter anderem über schulische Einrichtungen, Schulprogramme, -pläne, -bücher sowie über das traditionelle Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einer bestimmten nationalen Minderheit. Im Unterschied zu diesen mussten die neuformierten nationalen Minderheiten erst eine Basis entwickeln und sich gleichzeitig mit den schwierigen Umständen auseinander setzen. Am besten konnten die deutsche, österreichische und jüdische Minderheit die Herausforderungen bewältigen. Gründe hierfür sind die kleine Anzahl der Angehörigen dieser Minderheiten sowie die intensive Unterstützung durch die Mutterländer.

Die serbische nationale Minderheit stellte während der Konfliktperiode von 1991-1995 keine Anträge auf Verwirklichung von Bildungsrechten nationaler Minderheiten. Die Bildung der serbischen nationalen Minderheit fand in den okkupierten Gebieten Kroatiens statt, stand jedoch nicht mit den Gesetzen der Republik Kroatien in Einklang. Die Roma-Minderheit hat ebenfalls Schwierigkeiten bei der Einführung eines Ausbildungssystems in eigener Sprache und Schrift.

36 Jovanović, Nenad: Obrazovanjem na srpskom jeziku i ćirilici obuhvaćeno više od četiri hiljade djece (Die Ausbildung in serbischer Sprache und kyrillischer Schrift besuchen 4000 Schüler), <http://www.skdprowsjeta.com/print.php?id=144&what=1>, Zugriff am 16.06.2005.

37 Europska komisija: Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za primanje u članstvo Europske Unije (Europäische Kommission: Die Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Antrag der Republik Kroatien für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union), Brüssel, 2004, S. 24-29.

38 Italienische, ungarische, slowakische, tschechische, russische und ukrainische nationale Minderheiten.

39 Serbische, Roma-, deutsche, österreichische und jüdische Minderheiten.

3.1 Die serbische nationale Minderheit

Die serbische nationale Minderheit ist die größte Minderheit und macht mit 201.631 Angehörigen 4,54 Prozent der Einwohner Kroatiens aus. Ihr Anteil ist im Vergleich zu 1991 beträchtlich gesunken.

Die Organisation des Unterrichts in serbischer Sprache stellte nach Tatalović die größte Herausforderung in der Minderheitenbildung in Kroatien dar.⁴⁰ Die serbische Kultargesellschaft „Prosvjeta“ trieb im Jahre 1995 die Ausarbeitung zusätzlicher Programme für den Unterricht in serbischer Sprache und über ihre Kultur voran.

Mit der Reintegration des kroatischen Donaugebiets in die Republik Kroatien wurde das gesamte Schulsystem des bis dahin okkupierten Gebiets in das kroatische Bildungssystem übernommen – in Übereinstimmung mit dem „Erdut-Abkommen“.⁴¹ (Die Wahl eines adäquaten Bildungssystems ist eine Herausforderung für die serbische Minderheit, zumal die Schülerzahl abnimmt. Darüber hinaus gibt es Probleme bei der Versorgung mit modernen Schulbüchern).

Die Frage des orthodoxen Religionsunterrichts wurde nach Meinung mehrerer Experten gut gelöst.⁴² Die Teilnahme am Religionsunterricht ist nicht obligatorisch. Bei einer Teilnehmerzahl von sieben Schülern findet der Religionsunterricht in der Schule statt. Bei einer kleineren Anzahl wird der Religionsunterricht in kirchlichen Einrichtungen angeboten. In Kroatien nehmen 4.500 Kinder am Religionsunterricht der Serbischen Orthodoxen Kirche teil, davon 4.000 im Donaugebiet.⁴³

40 Tatalović, Siniša: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), STINA, Split, 2005, S. 34.

41 Das „Erdut-Abkommen“, unterzeichnet am 12.11.1995, sicherte der serbischen Minderheit im Donaugebiet die gleichberechtigte Vertretung der Minderheit in staatlichen Einrichtungen, der öffentlichen Verwaltung und in der lokalen Selbstverwaltung zu. Dieses System beruht auf der Trennung der zwei nationalen Gruppen vom Kindergarten an. Die rechtliche Bedeutung und Gültigkeit des „Erdut-Abkommens“ wird ihm heute abgesprochen, da es im Vergleich zum Verfassungsgesetz über nationale Minderheiten (NN 51/02) als schlechte Lösung betrachtet wird.

42 Interview mit Mirko Marković, Assistent des Ministers für Wissenschaft, Ausbildung und Sport der Republik Kroatien, (Interview durchgeführt von Sanja Vukčević), Regionalni glasnik za promociju kulture, manjinskih prava i međuetničke tolerancije, Nr. 4, 20.09.2004 (o.S.); Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe u Republici Hrvatskoj, za period 1999-2004. (Alternativer Bericht zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien 1999-2004), S. 38.

43 Ebenda.

Die gegenwärtige getrennte Bildung nationaler Minderheiten ist ein notwendiges Übel, für dessen Beseitigung Vorbereitungen getroffen werden müssen, damit die derzeit ungenügend genutzten gemischten Klassen zum Regelfall werden. Durch sie können die Voraussetzungen für ein zwischenethnisches Zusammenleben und eine gemeinsame Zukunft geschaffen werden.

3.2 Die Roma-Minderheit in Kroatien – die verwundbarste nationale Minderheit

Die Roma sind eine ethnische Minderheit, die nach der Volkszählung von 2001 mit 9.463 Angehörigen 0,21 Prozent der Einwohner Kroatiens ausmachen.⁴⁴ Es wird jedoch angenommen, dass eine weitaus höhere Anzahl Roma in der Republik Kroatien lebt. Schätzungen gehen von 30.000 bis 40.000 Roma aus, Tatalović erwähnt sogar die mögliche Anzahl von 60.000 Angehörigen dieser Ethnie.⁴⁵ Die Differenz zwischen statistischer und geschätzter Zahl der Roma ist größtenteils die Folge der eigenständigen Entscheidung der Roma, sich bei der Volkszählung als Angehörige anderer Nationalitäten zu erklären, die Unstimmigkeit ergibt sich aber auch aufgrund ungeklärter Statusfragen.⁴⁶ Die Republik Kroatien konnte jedoch mit diversen Integrationsprogrammen der Furcht der Roma entgegenwirken, so dass die Anzahl der Roma-Angehörigen im Vergleich zu 1991 um 43 Prozent angestiegen ist.⁴⁷

Laut der Stellvertreterin des Ombudsmanns der Republik Kroatien, Marta Vidaković-Mukić, haben die Roma von allen nationalen Minderheiten in Kroatien die geringsten Erfolge bei der Verwirklichung ihrer kollektiven Rechte. Gründe dafür sind, dass sie territorial verstreut leben, ein relativ niedriges Bildungsniveau haben und ihnen eine Tradition gemeinsamen Handelns als Minderheit⁴⁸ fehlt.

44 Die neuesten Verfassungs- und gesetzlichen Regelungen erkennen nicht die ethnische Minderheit, sondern die Roma-Minderheit als nationale Minderheit an, wie auch alle anderen Minderheiten. Vgl. z.B. in: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Verfassungsgesetz über die Rechte der nationalen Minderheiten), NN 155/02, Art. 5.

45 Tatalović, Siniša: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), STINA, Split, 2005, S. 75.

46 Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni Program za Rome“, (Regierung der Republik Kroatien, „Nationales Programm für Roma“), 2003, unter: <http://www.vlada.hr/default.asp?gl=200304100000003>, Zugriff am 31.05.2005.

47 Tatalović, Siniša: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), STINA, Split, 2005, S. 77.

48 Interview mit Marta Vidaković-Mukić, Stellvertreterin des Ombudsmanns der Republik Kroatien (Interview durchgeführt von Milan Cimeša), STINA, Nr.6, 12.07.2004 (o. S.).

Zu diesen Gründen müssen auf jeden Fall auch die allgemeinen Probleme der Roma-Minderheit hinzugezählt werden, etwa die ungelösten Statusfragen, die religiöse, dialektale und autochthonische Zersplitterung innerhalb der Nation, die ungenauen Zahlen über die Größe der Minderheit, aber auch die besonderen Schwierigkeiten, die charakteristisch für den Bildungsbereich sind, wie z.B. die mangelnden Kenntnisse der kroatischen Sprache und das Fehlen von qualifizierten Lehrkräften für den Unterricht für die nationale Minderheit.

Die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung von Erziehung und Bildung für Roma sind zahlreich: fehlende Vorkenntnisse der kroatischen Sprache, die große Zahl von Analphabeten unter den Roma, Mangel an Fachkräften, kulturelle Unterschiede, Widerstand von Eltern anderer Nationalität gegen gemeinsamen Unterricht mit Roma, Widerstand der Roma gegenüber Bildung in eigenständigen und getrennten Schuleinrichtungen, sowie die chronische Finanzknappheit, die die Einführung angemessener Bildungsprogramme verhindert.

Um den Schwierigkeiten der jungen Roma, die aufgrund von Unkenntnis der kroatischen Sprache auftreten, zu begegnen und wegen der zahlreichen Roma-Dialekte in Kroatien, wurden im Rahmen des „Nationalen Programms für Roma“ so genannte „Helfer“ eingesetzt. Dabei handelt es sich um Roma-Muttersprachler, die Gruppen von Roma-Schülern von der ersten bis zur vierten Klasse bei der Integration und bei der Bewältigung des regulären Unterrichtsprogramms unterstützen. Die Helfer sind normalerweise Ortsansässige oder kennen den Ort gut, aus dem die Schüler kommen, und verfügen mindestens über einen Mittelschulabschluss sowie über Sprachkenntnis des Roma-Dialekts, den die Schüler sprechen.⁴⁹ Kritik an diesem Konzept kommt von der Koordinatorin der Bildungsprogramme des „Institute Open Society Croatia“, Jagoda Novak. Sie bemängelt einerseits die ungenügende Qualifikation der Helfer, andererseits die nicht gleichberechtigte Stellung gegenüber den Lehrern und die mangelhafte Regelung ihres arbeitsrechtlichen Status.⁵⁰

Das „Nationale Programm für Roma“ sieht auch keine besondere Ausbildung der Lehrer vor, die den Unterricht für die jungen Roma abhalten, was sicherlich für eine erfolgreiche Kommunikation und das Verhältnis zwi-

49 Vlada Republike Hrvatske, „Nacionalni program za Rome“ (Regierung der Republik Kroatien, „Nationales Programm für Roma“), Zagreb, 2003, S. 34

50 Interview mit Jagoda Novak, Koordinatorin der Bildungsprogramme der „Institute Open Society Croatia“, Zagreb, 16.04.2005 (Interview durchgeführt von Goran Bandov).

schen den Roma-Schülern, Roma-Eltern und Lehrern von großer Bedeutung wäre. Für Novak ist der Teil der Zivilgesellschaft, der die Bedeutung dieses Dreier-Verhältnisses für die erfolgreiche Ausbildung der Roma erkannt hat, besonders bedeutsam.⁵¹

Nach Novak stellt das Programm neben dem „Nationalen Programm für Roma“ einen sicheren Wegweiser für die Verbesserung der Stellung und der Integration der Roma in die kroatische Gesellschaft dar.⁵² Wenn das „Nationale Programm für Roma“ und das Programm des „Jahrzehnts für die Integration der Roma 2005-2015“⁵³ vollständig in konkrete Aktivitäten umgesetzt werden, wird mit Sicherheit auch eine angemessene Stellung der Roma erreicht werden. Dennoch muss bis dahin dieser Bereich für die Republik Kroatien wie auch für die Roma-Bevölkerung Priorität haben, da nur mit gemeinsamen Bemühungen die umfassende Verwirklichung der Minderheiten-, aber auch der Menschenrechte für alle Roma in Kroatien realisiert werden kann.

3.3 Andere nationale Minderheiten mit Anspruch auf Bildung in der Muttersprache

Die meisten anderen Minderheiten, die das Recht auf Minderheitenbildung nutzen, haben dieses Recht aus den Zeiten der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien übernommen.⁵⁴ Sie verwenden verschiedene Bildungsmodelle, die die gesetzlichen Regelungen erlauben. Bei ihnen ist die Zufriedenheit bezüglich der Ausbildung weitaus höher, und bei Mängeln sehen sie als Ursache vornehmlich ihr fehlendes Engagement im Werben für eine Ausbildung in der Muttersprache und nicht die Politik Kroatiens an.

Die schwierige wirtschaftliche Situation erzwingt eine finanzielle Zurückhaltung bei größeren Investitionen im Bildungsbereich, so auch im Minderheitenbildungsbereich. Nach Tatlović zeigen bisherige empirische Analysen die Bedeutung der Rolle von Mutterländern, die nicht nur die Verwirkli-

51 Ebenda.

52 Novak, Jagoda: Započinje dekada Roma (Es beginnt die Roma-Dekade), STINA, Nr. 21, 23.02.2005 (o.S.).

53 Das Programm ist eine politische Verpflichtung, die acht Länder Mittel- und Südost Europas mit der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, vor allem der Weltbank, angenommen haben.

54 Italienische, tschechische, slowakische, ungarische, ruthenische und ukrainische nationale Minderheiten.

chung der Minderheitenrechte beobachten, sondern auch aktiv dabei mithelfen.⁵⁵

Von allen Angehörigen der italienischen Minderheit leben 72,7 Prozent in Istrien. Bereits die „Erste Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarats“ hebt den Schutz der italienischen Minderheit als positives Beispiel in Kroatien hervor.⁵⁶ Dass die Gefahr einer Assimilation für die italienische Minderheit gebannt ist, ist der Verdienst der italienischen Minderheit selbst. Eine große Hilfe waren dabei auch die starke Unterstützung aus der Republik Italien und die völkerrechtlichen Abkommen zwischen Italien und Kroatien, welche den Schutz der italienischen Minderheit in Kroatien garantieren.⁵⁷ Bemerkenswert ist, dass sich mehr Personen als italienische Muttersprachler bezeichnen, als Angehörige der italienischen Minderheit,⁵⁸ was sonst nur noch für kroatische Muttersprachler zutrifft.⁵⁹ Schon dieses Detail zeigt die Position, die die italienische Sprache und das Bildungssystem für die italienische Minderheit einnimmt.

Die ungarische Minderheit ist homogen. Im Donaugebiet leben mehr als 71,29 Prozent aller Angehörigen der ungarischen Minderheit in Kroatien. Nach Tatalović verwirklicht die ungarische nationale Minderheit das hohe Niveau des Schutzes ihrer nationalen Identität durch ihr Bildungssystem, insbesondere in der Osijek-Baranya Gespanschaft.⁶⁰ Zu der hohen Zufriedenheit trägt auch die Republik Ungarn bei, die mit der finanziellen Hilfe innerhalb des Programms „In ungarischer Sprache in der eigenen Heimat“ die Bildung in ungarischer Sprache unterstützt.⁶¹

55 Tatalović, Siniša: Etnički sukobi i europska sigurnost (Ethnische Konflikte und europäische Sicherheit), Politička misao, Zagreb, 2003, S. 218.

56 Europarat: Advisory committee on the Framework Convention for the protection of national minorities; First Opinion on Croatia, Europarat, Strassbourg, angenommen am 06. April 2001.

57 Zakon o potvrđivanju ugovora između Republike Hrvatske i Republike Italije o manjinskim pravima (Das Gesetz über die Bestätigung des Vertrags zwischen der Republik Kroatien und der Republik Italien über die Minderheitenrechte), NN 15/97.

58 Nach der Volkszählung 2001 leben 19.636 Angehörige der italienischen Minderheit in Kroatien, 20.521 erklärten sich für italienische Muttersprachler. Tabelle 2: Die sprachliche Zugehörigkeit in der Republik Kroatien nach der Volkszählung im Jahre 2001, S. 52. Quelle: Internetseite des Staatsinstitutes für Statistik der Republik Kroatien, <http://www.dzs.hr/Hrv/Popis%202001/popis20001.htm>, Zugriff am 23.05.2005.

59 Tatalović, Siniša: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), STINA, Split, 2005, S. 26.

60 Ebenda, S. 70.

61 Im Jahre 2004 bekamen 497 ungarische Familien einmal jährlich finanzielle Hilfe, beziehungsweise bekamen 634 Schüler Unterricht im ungarischen Bildungs- und Kulturzentrum in Osijek. Quelle: Interview mit Ana Kovačević, Direktorin des ungarischen

Die tschechische Minderheit ist ebenfalls homogen. 67,5 Prozent aller Angehörigen der tschechischen Minderheit leben in Daruvar und im Grubišno-polje-Gebiet, aber auch die tschechische Minderheit ist, wie fast alle nationalen Minderheiten, von einem Assimilationsprozess betroffen. Laut der Vorsitzenden des „Vereins der Tschechen in Kroatien“, Leonora Janota, trägt die größte Schuld dafür die tschechische Minderheit selbst, weil sie die Minderheitenbildung in tschechischer Sprache nicht aktiv vorangetrieben hat. Dort, wo tschechische Schulen schließen mussten, war auch der wichtigste tschechische Verein „Česká beseda“ nicht ausreichend aktiv in der Pflege der Muttersprache. Dort verschwand auch das Minderheitenzugehörigkeitsgefühl, das Gefühl der Verantwortung für das Bewahren der eigenen Sprache und Kultur.⁶²

Im Donaugebiet leben 74,1 Prozent aller Angehörigen der slowakischen Minderheit, was sie zu einer besonders homogenen Gruppe macht. Die Schulbücher für den Unterricht in slowakischer Sprache und Kultur kommen aus der Slowakei. Die Vertreter der slowakischen Minderheit zeigen sich im Großen und Ganzen zufrieden mit der Lage der slowakischen nationalen Minderheit in der Republik Kroatien.⁶³

Die größte Konzentration der Ruthenen gibt es in der Vukovar-Sirmien-Gespanschaft, wo 71,29 Prozent aller Ruthenen in Kroatien leben. Eine Lehrerin für ruthenische Sprache, Marija Homa, erläuterte, dass die größte Schwierigkeit der Mangel an angemessenen Schulbüchern ist. Nach Homa tritt das Assimilationsproblem vor allem in Vukovar zutage, wo vor dem Krieg der Unterricht in ruthenischer Sprache durchgeführt wurde und jetzt wegen mangelnden Interesses nicht mehr stattfindet.⁶⁴

Die ukrainische nationale Minderheit lebt im Norden und Osten Kroatiens sehr zerstreut. In mehreren Orten stellen die Angehörigen der ukrainischen Minderheit eine bedeutende Minderheit. In den dortigen Schulen findet Unterricht auch in ukrainischer Sprache statt.

Bildungs- und Kulturzentrums in Osijek (Interview durchgeführt von Ivana Kukić), STINA, Nr.15, 15.11.2004 (o.S.).

62 Interview mit Leonora Janota, der Vorsitzenden des Vereins der Tschechen in Kroatien (Interview durchgeführt von Lenka Lalić), STINA, Nr. 9, 23.08.2004 (o.S.).

63 Kuric, Andrej: Deseta obljetnica Saveza Slovaka u Hrvatskoj (Zehn Jahre des slowakischen Vereins in Kroatien), http://www.savez-slovaka.hr/index_sk.htm, Zugriff am 29.06.2005.

64 Vukičević, Sanja: Manjinski jezik uglavnom kao izborna nastava, (Minderheitensprachen werden hauptsächlich im Wahlunterricht vermittelt), STINA, Nr.13, 18.10.2004 (o.S.).

Die deutsche und österreichische nationale Minderheit ist seit 1991 gewachsen.⁶⁵

Die montenegrinische nationale Minderheit ist bezüglich der Anzahl der Muttersprachler die am stärksten assimilierte nationale Minderheit in Kroatien. Nur 460 von 4.926 Angehörigen der montenegrinischen Minderheit sind auch montenegrinische Muttersprachler.⁶⁶ Die Angehörigen dieser Minderheit nutzen das Programm der Sommerschule in ihrer Muttersprache.⁶⁷

Die Analyse der Minderheitenbildung anderer Minderheiten zeigt, dass die meisten nationalen Minderheiten zufrieden mit dem Minderheitenbildungssystem in Kroatien sind. Das bedeutet nicht, dass Kroatien die Modelle und Formen des Minderheitenbildungssystems nicht mehr verbessern sollte. Die Republik Kroatien hat die Pflicht, die Minderheitenbildung auf ein qualitativ hohes Niveau zu bringen, die den Schutz nationaler Identität garantiert.

4. Schlusswort

Nationale Minderheiten in der Republik Kroatien – Reichtum an Verschiedenheit oder große Last? Kroatische Politiker sprechen ausschließlich vom Reichtum an Vielfalt. Einige Lokalpolitiker sind aber oft gegenteiliger Meinung, vor allem in Bezug auf die serbische Minderheit.

Einen wichtigen Schritt machte im Jahre 2000 die neue Regierungskoalition in Kroatien, die den Schutz nationaler Minderheiten zur Priorität erklärt hat. Ins Detail gehende Forschung im Minderheitenbildungsbereich führt zur Schlussfolgerung, dass die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Regelungen in Übereinstimmung mit den höchsten europäischen Standards stehen. Diese Ansicht vertritt die Mehrheit der Autoren, die in diesem Bereich forschen. Gleichzeitig muss man aber auch der Meinung zustimmen, dass Kroatien noch viel mehr im Bereich der Implementierung der rechtlichen

65 Tatalović, Siniša: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), STINA, Split, 2005, S. 73.

66 Tabelle 2: Die sprachliche Zugehörigkeit in der Republik Kroatien nach der Volkszählung im Jahre 2001, S. 52. Quelle: Internetseite des Staatsinstitutes für Statistik der Republik Kroatien, unter: <http://www.dzs.hr/Hrv/Popis%202001/popis20001.htm>, Zugriff am 23.05.2005.

67 Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Bericht zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), Zagreb, 2004, S. 37.

Regelungen tun kann und soll, um auch diesen Herausforderungen der Demokratie gerecht zu werden.⁶⁸ Die Republik Kroatien hat adäquat und vollständig die europäischen Kriterien im Bereich des Minderheitenschutzes übernommen. Ihr politischer Wille wird aber bei der Umsetzung zahlreicher Maßnahmen und Programme in Bezug auf den Schutz und die Verwirklichung der Rechte nationaler Minderheiten nicht adäquat unterstützt.

Die Forschung zur Minderheitenbildung zeigt, dass die Minderheiten im Bildungssystem nach drei Gruppen unterteilt werden können: Zur ersten Gruppe gehören die italienische, tschechische, ungarische, slowakische, ruthenische und ukrainische Minderheit, die mit ihrer Position im Bildungssystem größtenteils zufrieden sind. Diese Minderheiten genießen das Bildungsrecht als Gewohnheitsrecht. Ihre Schwierigkeiten sind hauptsächlich die Assimilation und die mangelnden finanziellen Mittel, ohne die sich ihre Bildungssituation noch verbessern ließe. Die bestehenden Assimilationsprozesse können Angehörige nationaler Minderheiten durch zahlreiche Aktivitäten in Dissimilationsprozesse umwandeln. Einige Vertreter nationaler Minderheiten meinen, dass die größte Schuld in Bezug auf Assimilation das Fehlen von Aktivitäten seitens der nationalen Minderheiten ist.⁶⁹ Mit kleineren Korrekturen sind die allgemeinen Einstellungen dieser Minderheiten über das Minderheitenbildungssystem in Kroatien positiv.

Zur zweiten Gruppe zählen nationale Minderheiten, die ihr Recht auf Minderheitenbildung nicht in Anspruch nehmen. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen räumen allen Minderheiten dieses Recht ein, und von den nationalen Minderheiten hängt es ab, ob sie es in Anspruch nehmen. Zu dieser Gruppe gehören alle anderen – außer die in der ersten Gruppe schon genannten – Minderheiten sowie die serbische Minderheit. Obwohl in wesentlich anderer Position als andere Minderheiten dieser Gruppe, umfasst sie auch die Angehörigen der Roma-Minderheit. Ihre Menschenrechte sind gefährdet und ihr Recht auf Bildung ist nur über den Ausbau stabiler und geregelter Statusrechte zu gewährleisten. Die meisten Roma-Vertreter orientieren sich in erster Linie an der Lösung der Statusfragen. Bildungsfragen, obwohl diese auch für sie einen sehr wichtiger Bereich darstellen, stehen weiter unten auf der Prioritätenliste. Alija Mešić, der

68 Interview mit Aleksandar Tolnauerom, Vorsitzender des Rates für nationale Minderheiten (Interview durchgeführt von Goran Vežić), STINA, Nr.12, Split, 05.10.2004 (o.S.); Siniša Tatalović, *Političko predstavlanje nacionalnih manjina* (Die politische Vertretung der nationalen Minderheiten), STINA, Nr.14, Split, 03.11.2004 (o.S.).

69 Interview mit Leonora Janota, der Vorsitzenden des „Vereins der Tschechen in Kroatien“ (Interview durchgeführt von Lenka Lalić), STINA, Nr.9, 23.08.2004 (o.S.).

Vorsitzende des „Roma-Verbandes Zagrebs und der Zagreber Gespannschaft“ konstatiert: „Es ist schwierig, über die Bildung zu reden, wenn jemand keinen Strom, Wasser und die grundsätzlichen Voraussetzungen hat. Das ist keine Situation, in der jemand lernen kann.“⁷⁰

Zur dritten Gruppe gehört die serbische nationale Minderheit, die neben den Roma die gefährdetste in der Frage des Schutzes und der Verwirklichung ihrer Minderheitenrechte ist. Das geltende Bildungssystem wird von einem Teil der serbischen Minderheit unterstützt, aber auch von den Institutionen der Europäischen Union. Die „Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz“ empfiehlt der kroatischen Regierung und der Verwaltung eine Lösung zu finden, die die Bildung in serbischer Sprache ermöglicht und gleichzeitig die Achtung gegenüber anderen ethnischen Gruppen vermitteln soll.

Die Republik Kroatien hat internationale und europäische Regelungen im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten übernommen und damit hohe europäische Standards erfüllt. Aber im Bereich der Implementierung hat Kroatien nicht immer adäquate Schritte unternommen. Die Implementierung im realen Leben ist, besonders auf der lokalen Ebene, eine Reife- und Bereitschaftsprüfung der Republik Kroatien beim Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten und bedeutet die vollständige Transformation Kroatiens in einen multiethnischen und multikulturellen Staat, der seine Vielfalt nur als Reichtum sehen kann.

5. Bibliographie

5.1 Primärliteratur

5.1.1 Verfassungs- und gesetzlichen Regelungen

- 1991 **Ustavni** zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 65/91.
- 1992 **Ustavni** zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 94/92.

70 Interview mit Alija Mešić, der Vorsitzenden des „Roma Verbandes Zagrebs und Zagreber Gespannschaft“ (Interview durchgeführt von Branko Galić), STINA, Nr. 5, 28.06.2004 (o.S.).

- 1997 **Zakon** o potvrđivanju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (Das Gesetz über die Bestätigung der Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten), NN 14/97.
- 2000 **Ustavni** zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima i slobodama etničkih i nacionalnih manjina i zajednica u Republici Hrvatskoj (Das Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie über die Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften und Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00; NN 105/00.
- Zakon** o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Gesetz über die Erziehung und Ausbildung in der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), NN 51/00.
- Zakon** o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (Das Gesetz über die Benützung der Sprache und Schrift nationaler Minderheiten in Republik Kroatien), NN 51/00.
- 2001 **Ustav** Republike Hrvatske (Verfassung der Republik Kroatien), NN 41/01
- Zakon** o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Gesetz über die lokale und territoriale (regionale) Selbstverwaltung), NN 33/01.
- 2002 **Ustavni** zakon o pravima nacionalnih manjina (Verfassungsgesetz über die Rechte der nationalen Minderheiten), NN 155/02.
- 2003 **Vlada** Republike Hrvatske, Nacionalni Program za Rome (Regierung der Republik Kroatien, Nationalprogramm für Roma), Zagreb, 2003.
- 2005 **Vlada** Republike Hrvatske: Predstavljeno desetljeće za Rome 2005-2015 (Die Regierung der Republik Kroatien: Die Vorstellung der „Jahrzehnte für die Integration der Roma 2005-2015“), <http://www.vlada.hr/default.asp?mode=1&gl=200505020000013&jezik=1&sid=>, Zugriff am 20.06.2005.

5.1.2 Internationale Dokumente

Europarat:

- 1992 **European** Charter for Regional or Minority Languages, in: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/CadreListeTraites.htm>, Zugriff am 25.05.2005.
- 1994 **Framework** Convention for the Protection of National Minorities, in: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/CadreListeTraites.htm>, Zugriff am 25.05.2005.

OSZE:

- 1995 **Haager** Empfehlungen über das Recht nationaler Minderheiten auf Ausbildung.

5.1.3 Berichte und Sonstiges

Europarat: Advisory committee on the Framework Convention for the protection of national minorities; First Opinion on Croatia, Europarat, Strassbourg, angenommen am 06. April 2001.

- Europarat*: Advisory committee on the Framework Convention for the protection of national minorities; Second Opinion on Croatia, Europarat, Strassbourg, angenommen am 01. Oktober 2004.
- Europäische Kommission*: Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za primanje u članstvo Europske Unije (Die Meinung der Europäischen Kommission über den Antrag der Republik Kroatien für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union), Brüssel, 2004.
- Europäische Kommission*: Dritter Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, 17.12.2004, kroatische Version, S.20, http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Croatia/Croatie%203e%20rapport%20-%20croate%20-%20cri04-24.pdf, Zugriff am 06.06.2005.
- Vlada Republike Hrvatske* (Regierung der Republik Kroatien): Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Bericht zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien), Zagreb, 2004, <http://www.vlada.hr/Download/2004/03/17/10-02.pdf>, Zugriff am 29.05.2005.

5.2 Sekundärliteratur

- Duijnhoven Van, Vernon*: Human Rights, Ethnicity and Discrimination, Greenwood Press, Westport, 1985.
- Gjenero, Davor*: Manjinsko biračko pravo u Hrvatskoj – pregled iskustava od 1992. do 2003. (Das Minderheitenwahlrecht in der Republik Kroatien: Erfahrungsüberblick vom Jahre 1992 bis 2003), in: Nacionalne manjine II (Nationale Minderheiten II), STINA, Split, 2005.
- Ivanović, Milan*: Pravo manjina na obrazovanje – Važan činitelj očuvanja nacionalnog identiteta (Das Minderheitenrecht auf Ausbildung – ein wichtiger Faktor nationaler Identität), in: Nacionalne manjine I (Nationale Minderheiten I), STINA, Split, 2003, S.28-32.
- Jovanović, Nenad*: Obrazovanjem na srpskom jeziku i ćirilici obuhvaćeno više od četiri hiljade djece (Die Ausbildung in serbischer Sprache und kyrillischer Schrift besuchen 4000 Schüler), <http://www.skdprosvjeta.com/print.php?id=144&what=1>, Zugriff am 16.06.2005.
- Kuric, Andrej*: Deseta obljetnica Saveza Slovaka u Hrvatskoj (Zehn Jahre des slowakischen Vereins in Kroatien), http://www.savez-slovaka.hr/index_sk.htm, Zugriff am 29.06.2005.
- Mesić, Milan*: Europski standardi zaštite manjina i pozicija manjina u Republici Hrvatskoj (Die Europäischen Standards des Minderheitenschutzes und der Stellung der Minderheiten in der Republik Kroatien), in: Identitet i razvoj, Philosophische Fakultät, Zagreb, 2003.
- Novak, Jagoda*: Započinje dekada Roma (Es beginnt die Roma-Dekade), STINA, Nr. 21, 23.02.2005.
- Tatalović, Siniša*: Etnički sukobi i europska sigurnost (Ethnische Konflikte und europäische Sicherheit), Politička misao, Zagreb, 2003.
- Tatalović, Siniša*: Mjerilo demokratizacije društva (Der Maßstab der Gesellschaftsdemokratisierung), in: Bogatstvo različitosti (Der Reichtum der Unterschiede), Zagreb, 2004.
- Tatalović, Siniša*: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), Politička misao, Nr.3, Zagreb, 2001.
- Tatalović, Siniša*: Nacionalne manjine u Hrvatskoj (Nationale Minderheiten in Kroatien), STINA, Split, 2005.
- Tatalović, Siniša*: Okvirna konvencija – Putokaz zaštite manjina (Das Rahmenübereinkommen – der Anzeiger zum Schutz des Minderheitenrechts), STINA, Nr.12, 05.10.2004.

Tatalović, Siniša: Političko predstavljanje nacionalnih manjina (Politische Vorstellung der nationalen Minderheiten), STINA, Nr.14, Split 2004.

Vukičević, Sanja: Manjinski jezik uglavnom kao izborna nastava, (Minderheitensprachen werden hauptsächlich im Wahlunterricht vermittelt), STINA, Nr.13, 18.10.2004.

Žagar, Mitja: Noviji trendovi razvoja zaštite manjina i (posebnih) prava nacionalnih i drugih manjina (Die neuen Trends der Entwicklung beim Schutz und (besonderen) Recht nationaler und anderer Minderheiten), in: Nacionalne manjine I, STINA, Split, 2003.

Early Warning und *Early Action*: Potenziale nicht-staatlicher Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung

Das Beispiel der NGO „Schüler helfen Leben“ und die Unruhen im März 2004 im Kosovo

1. Einleitung

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind ethnopolitische, größtenteils innerstaatliche Kriege in den internationalen Beziehungen stärker wahrgenommen worden. Diese zeichnen sich im Hinblick auf ihre Beendigung und den anschließenden Friedensprozess durch eine andere Qualität aus, als dies bei den „klassischen“, zwischenstaatlichen Kriegen der Fall ist. Das Ende der Gewalthandlungen und die Phase des Friedens sind bei zwischenstaatlichen Kriegen tendenziell relativ klar zu kennzeichnen. Im Gegensatz dazu ist nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten die Phase der Friedenskonsolidierung häufig durch erneute Ausbrüche von Gewalt charakterisiert. Das heißt, dass ein lineares Verständnis des Übergangs vom Kriegs- zum Friedenszustand hier nicht zutreffend ist, sondern es sich bei den *Post-conflict*-Situationen der internen Gewaltkonflikte um zirkuläre Prozesse mit der Tendenz zu erneuten Gewaltausbrüchen handelt.¹ Dabei kann es sowohl zu punktuellen als auch zu anhaltenden Reeskalationen der Gewalt durch die Mobilisierung ethnisierter Hasses, die Kollision neuer Konfliktparteien oder auch den starken Einfluss organisierter Kriminalität kommen.

Die gewaltsamen Auseinandersetzungen im März 2004 im Kosovo,² die 19 Todesopfer, Tausende Flüchtlinge und enorme Zerstörungen verursachten, stellen ein Beispiel für die beschriebenen Nachkriegssituationen dar. Dabei

1 Das Modell des Konfliktkreislaufs trägt der Tatsache Rechnung, dass „Konflikte mehrphasig und multidimensional angelegt sein können“ (Chojnacki/Eberwein 2000: 7). Der Kreislauf „vom instabilen Frieden und ernsthaften Spannungen über das Auftreten und die Eskalation von Gewalt bis hin zur Konfliktransformation und Friedenskonsolidierung“ sollte jedoch, so Chojnacki und Eberwein, nicht zu mechanistisch betrachtet werden (ebenda).

2 Hinweis zum Sprachgebrauch: In der vorliegenden Arbeit verwende ich die international übliche englische Schreibweise Kosovo, d.h. weder die albanische (Kosova) noch die serbische (Kosovo und Metohija) Bezeichnung der Region. Da Ortsnamen angesichts des ungeklärten Status kontrovers sind, nenne ich Städte und Orte mit ihrem albanischen und serbischen Namen mit Ausnahme derer, die substantiell gleich sind (z.B. Prizren).

bildeten die dreitägigen Ausschreitungen mit sozialem und „ethnischem“ Charakter nur den traurigen Höhepunkt einer Reihe von Gewaltereignissen, die seit der Beendigung des Krieges zwischen Kosovo-Albanern³ und Serben durch die NATO-Intervention 1999 den Kosovo bzw. einzelne Regionen des Gebiets in eine anhaltend instabile Sicherheitslage gebracht hatten. Dass sich das Problem möglicherweise neu ausbrechender Gewalt auch ein Jahr später nicht vollkommen gelöst hat, bestätigen eine Reihe internationaler Beobachter. Die gegenwärtige Sicherheitslage im Kosovo wird von der KFOR als „ruhig, aber nicht stabil“ (Mitarbeiter der *Task Force Prizren*, Mai 2005) eingeschätzt: Die prekäre ökonomische, politische und soziale Situation, in deren Mittelpunkt die – angesichts der unverändert gegensätzlichen Positionen der Konfliktparteien – unsichere Aussicht auf die Klärung der Statusfrage steht, kann die Gewaltbereitschaft in der Bevölkerung,⁴ insbesondere bei Jugendlichen,⁵ wieder erhöhen. Die parallelen Strukturen von internationalen, lokalen bzw. kosovo-albanischen und kosovo-serbischen Institutionen und Politiken komplizieren die Situation zusätzlich und lassen nur wenig Aussicht auf eine friedliche Koexistenz der ethnischen Gruppen zu. Akteure der organisierten Kriminalität oder der politisch motivierten Gewalt können die perpetuierten Feindbilder jederzeit für ihre Zwecke instrumentalisieren.

Angesichts der tendenziellen Instabilität von Nachkriegsgesellschaften sind Maßnahmen der Prävention ebenso wie in der Phase vor dem erstmaligen Ausbruch eines Gewaltkonflikts von herausragender Bedeutung, um den oben erwähnten Konfliktkreislauf dauerhaft zu beenden. Dabei muss Gewaltprävention als eine Querschnittsaufgabe von Akteuren in staatlichen, nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen Strukturen auf der internationalen, regionalen und lokalen Ebene wahrgenommen werden. Deutliche Rückschlüsse im *post-conflict peacebuilding*, wie die erwähnten Ereignisse im Kosovo, stellen alle Akteure vor die Herausforderung, die Effektivität ihrer Aktivitäten zu überprüfen, Probleme zu identifizieren und gegebenenfalls nach neuen konzeptionellen Ansätzen zu suchen. Im Mittelpunkt von Refle-

3 Im Sinne des Leseflusses verwende ich nur die maskuline Pluralform. Diese schließt, falls nicht anders ausgewiesen, die feminine Form mit ein.

4 Die Bevölkerung des Kosovo setzt sich wie folgt zusammen: 88 Prozent Kosovo-Albaner, 7 Prozent Serben, 5 Prozent andere Minderheiten, 1,7 Prozent Roma und 1 Prozent Türken (vgl. Llamazares/Reynolds 2003: 2).

5 Als „jugendlich“ werden hier Menschen im Alter zwischen 14 und 24 Jahren bezeichnet. Dies entspricht der Einteilung des *World Youth Report* der Vereinten Nationen. Kosovo ist mit 52 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahren (vgl. UNDP Kosovo 2004: 78) die jüngste Region Europas. An den gewaltsamen Ausschreitungen im März 2004 waren größtenteils Jugendliche beteiligt. Im öffentlichen, informellen Sprachgebrauch werden im Kosovo alle Unverheirateten als Jugendliche bezeichnet.

xionen über die friedenskonsolidierende Praxis steht gegenwärtig vor allem das Thema Kooperation und Koordination der verschiedenen Akteure und Maßnahmen: „Veränderungen der übergeordneten Konfliktdynamik, so das grobe Fazit, lassen sich nur dann erzielen, wenn Friedenspotentiale unterschiedlicher Ebenen und Akteure zueinander in Beziehung gesetzt werden“ (Spelten/Schade 2005: 183).

Ein wichtiges Instrument zur Verhinderung von gewaltsamer Konfliktausprägung und deshalb auch zum *post-conflict peacebuilding* sind Frühwarnsysteme oder *early warning*-Systeme. Dies sind akademische Einrichtungen (z.B. *Carleton University Country Indicators for Foreign Policy*), Stiftungen (z.B. Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlungen (FAST) bei *Swiss Peace*) und internationale NGOs (z.B. *International Crisis Group*). Auch internationale Organisationen (z.B. UN, OSZE) können Abteilungen haben, die im Bereich der Frühwarnung tätig sind (UNDP, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten) und die auch für *Post-conflict*-Situationen krisenrelevante Daten erheben und analysieren. Dass es, wie im Kosovo, trotz dieser Frühwarnsysteme zu einer Wiederholung des gewaltsamen Konfliktaustrags kommt, wird in der Literatur einerseits auf die mangelnde Aufmerksamkeit der involvierten Entscheidungsträger gegenüber den Handlungsempfehlungen der Frühwarnsysteme zurückgeführt. Andererseits werden die schwachen Strukturen und Konzeptionen für *early action*, d.h. die frühzeitige Entwicklung und Umsetzung geeigneter Gegenstrategien durch involvierte Akteure (vgl. Spelten 2004: 269) vor der Eskalation von Gewalt angeführt. Die Diskrepanz zwischen *early warning* und *early action*, auch bekannt als das *early warning response gap*, und dessen Überwindung steht daher im Mittelpunkt der gegenwärtigen Forschung zu Frühwarnung. Wenn Handlungsbedarf grundsätzlich festgestellt ist, geht es hier um die Identifizierung der richtigen Akteure und Strategien. Zentral ist das kohärente Vorgehen aller Beteiligten.

Early warning und *early action* finden in der Regel auf der staatlichen oder internationalen Ebene statt; Akteure an der gesellschaftlichen Basis sind dabei nur als Auslöser bzw. Empfänger der reaktiven Maßnahmen einbezogen. Dies ist insbesondere in der *post-conflict*-Situation nach innerstaatlichen Sezessionskonflikten problematisch, wo staatliche Strukturen fehlen oder sich erst im Aufbau befinden und internationale Organisationen diese Strukturen nur zeitlich begrenzt ersetzen. Für die Umsetzung eines *early warning*-Signals existieren deshalb kaum oder nur diffuse Entscheidungs-

strukturen. Die dadurch entstehenden Machtvakua nehmen oftmals internationale, zwischenstaatliche, aber auch zivilgesellschaftliche⁶ Akteure ein.

In der internationalen Diskussion um Friedenskonsolidierung wird Maßnahmen auf der lokalen, zivilgesellschaftlichen Ebene als bisher unterschätzter Basis der Prozesse auf der Makroebene (Förderung von Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, demokratischen Wahlen etc.) zunehmend Bedeutung beigemessen. In den hier relevanten Nachkriegssituationen übernehmen internationale oder einheimische NGOs, wie bereits angedeutet, wichtige gesellschaftliche Aufgaben, die vom Staat (noch) nicht erfüllt werden können. In Bezug auf die konkrete, friedensfördernde Arbeit – zivile Konfliktbearbeitung (ZKB) – an der gesellschaftlichen Basis üben nichtstaatliche Akteure eine wichtige Funktion aus. Das grundsätzliche Ziel der ZKB ist die Überwindung von „Gewaltkulturen“ (Galtung 1990) zugunsten von „konstruktiven Konfliktkulturen“ (Senghaas 1995) mit nichtmilitärischen Mitteln (vgl. Weller 2003: 13-18).⁷ Zwar wird den Potentialen zivilgesellschaftlicher Akteure im *peacebuilding* auch in Deutschland zunehmend Raum gegeben, letztlich ist ihre Bedeutung für die Prävention von Gewalt eskalation jedoch noch weitgehend unbekannt, was u.a. an dem Problem der Messbarkeit friedensfördernder Maßnahmen liegt.

1.1 Hypothese und Ziel des Beitrags

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, ausgehend von den gewaltsamen Auseinandersetzungen im März 2004 im Kosovo der Frage nachzugehen, ob die Aufwertung der hier genannten zivilgesellschaftlichen Akteure im *peacebuilding* sinnvoll ist und sie auch als Akteure des *early warning/action* anerkannt werden könnten. Zur praxisnahen Untersuchung der Fragestellung wurde ein Projekt von „Schüler helfen Leben“ – ein nichtstaatlicher Akteur der ZKB – ausgewählt. Dies kann mit dem einzigartigen Ansatz der Organisation begründet werden, die in der ethnisch geteilten Stadt Rahovec/Orahovac mit einem albanisch-serbischen Arbeiterteam die Friedensarbeit

6 „Zivilgesellschaft“ wird hier als der gesellschaftliche Bereich definiert, in dem Bürger außerhalb des formalen politischen Sektors und des privaten, profitorientierten Sektors interagieren (vgl. Llamazares/Reynolds Levy 2003:2). In Bezug auf *peacebuilding* sind mit zivilgesellschaftlichen Organisationen nichtstaatliche Akteure bezeichnet; synonym werden *Local Non-Governmental Organisation* (hiernach LNGO) und *International Non-Governmental Organisation* (hiernach INGO) verwendet.

7 Dieser breite Ansatz führt zu Überlappungen mit vielen anderen Bereichen des staatlichen und nichtstaatlichen *post-conflict peacebuilding*, wie der Menschenrechtsarbeit und der Entwicklungszusammenarbeit. Im Folgenden werden jedoch insbesondere die Möglichkeiten und Grenzen von LNGOs in den Blick genommen.

mit Jugendlichen über die ethnischen, innerstädtischen (informellen) Grenzen hinweg fördert. Während der Märzunruhen ist es hier zu vergleichsweise wenig gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen, obwohl die Region zu den am schwersten vom Krieg betroffenen gehört. Jugendliche wurden als Zielgruppe der ZKB ausgewählt, da sie einerseits die Masse der potentiellen Gewaltakteure bilden und andererseits eine positiv dynamische Rolle im gesellschaftlichen Transformationsprozess übernehmen können.

Es wird hier davon ausgegangen, dass nichtstaatliche Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung durch ihren langfristigen und basisnahen Einsatz über eine große Nähe zu den lokalen Nachkriegsverhältnissen verfügen. Die sich daraus ergebenden Informationen und Vertrauensbeziehungen, u.a. zu lokalen, potentiellen Gewaltakteuren, und die Aktivitäten dieser Akteure der ZKB zur (Wieder-)Herstellung von friedlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen der fragmentierten Nachkriegsgesellschaft werden aber bisher kaum als direkter oder indirekter Beitrag zu *early warning* und *early action* in Betracht gezogen. Die Einbeziehung von LNGOs würde die Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren des *post-conflict peacebuilding* erfordern.

Da bisher m.E. kein systematischer Ansatz zur Verbindung der ZKB mit dem Themenkomplex *early warning* und *early action* existiert, sei hier einschränkend angemerkt, dass dieser Beitrag nur eine erste Annäherung an diese Problemstellung darstellen kann.

1.2 Begrifflichkeiten

Der Untersuchung liegen eine Reihe theoretischer Konzepte zugrunde, über deren Interdependenz und Bedeutung für die Bearbeitung der Fragestellung an dieser Stelle ein knapper Überblick gegeben werden soll. Die Suche nach effektiven Möglichkeiten der Vorbeugung physischer Gewaltausübung im umfassenden Maße, Gewaltprävention, beschreibt die übergreifende Problematik der vorliegenden Untersuchung. Der dafür gewählte Kontext ist das *post-conflict peacebuilding*, hier gleichbedeutend mit der Phase der Friedenskonsolidierung nach einem offiziell beendeten internen Gewaltkonflikt. Aus der Vielzahl der dafür vorhandenen Mittel und Akteure wurden *early warning/action* einerseits und zivile Konfliktbearbeitung andererseits ausgewählt. Da der Erfolg von Frühwarnung hauptsächlich durch Defizite im *early action* behindert wird, soll insbesondere dieses Konzept weit und offen gefasst werden, um Fragen nach bisher unbedachten Akteuren und methodischen Ansätzen Raum zu geben. Das heißt, *early action* wird nicht

nur im Sinne robuster militärischer Interventionen verstanden, sondern in Bezug auf alle Maßnahmen, die der frühzeitigen und dauerhaften Prävention dienen. Im Rahmen der Untersuchung stehen Maßnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung (ZKB) im Mittelpunkt des Interesses, insbesondere die durch nichtstaatliche Akteure (LNGOs) geförderte, konkrete Auseinandersetzung mit den interethnischen Beziehungen von Jugendlichen. Konflikttransformation bezeichnet dabei den Ansatz, an dem sich die ZKB orientiert. Im Zusammenhang mit *post-conflict peacebuilding* ist ZKB an einem dauerhaften, positiven Frieden orientiert. Frieden kann nachhaltig konsolidiert werden durch das kohärente Zusammenspiel staatlicher, zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Akteure und Einzelpersonen, lokaler oder internationaler Herkunft auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Das von Jean Paul Lederach eingeführte Dreieck der Konflikttransformation gibt einen Überblick über diesen umfassenden *Multi-Track*-Ansatz. Auf allen gesellschaftlichen Ebenen, Makro- (*track 1*), Meso- (*track 2*) und Mikrolevel (*track 3*), bestehen für die ZKB unter Einbeziehung verschiedener Akteure unterschiedliche Möglichkeiten der Friedensförderung, vor, während und nach einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt (vgl. Zunzer 2004: 167). In diesem Zusammenhang schlägt Ropers in Anlehnung an Rupesinghe und Lederach die Schaffung von *peace constituencies* oder Friedensallianzen vor. Es geht hierbei um die Förderung von Friedenskräften in möglichst vielen Handlungsfeldern (*tracks*) und ihre Vernetzung (vgl. Ropers 2000: 69). Dabei kann ein *early action*, dass von der gesellschaftlichen Basis, d.h. *track 3*, ausgeht (*bottom-up peacebuilding*) jedoch nur erfolgreich sein, wenn die verschiedenen Dimensionen des *post-conflict peacebuilding* miteinander verschränkt sind.

Die Einbeziehung dieser verschiedenen Konzepte in die Untersuchung wird damit begründet, dass die Komplexität und die Zirkularität von Konflikten ebenfalls ein komplexes Zusammenspiel von Bearbeitungsmethoden erfordert. Hier bezieht sich das Erkenntnisinteresse hauptsächlich auf die Potentiale der erwähnten nichtstaatlichen Akteure. In der empirischen Anwendung auf den Kosovo im Kontext der Gewalteskalation im März 2004 soll deshalb die oben genannte weite Fassung von *early action* auf ihre Validität in der Praxis überprüft werden.

2. März 2004 im Kosovo: Gewalteskalation trotz Warnung

Die gewaltsamen Unruhen im März 2004 stellen einen erheblichen Rückschlag für das *post-conflict peacebuilding* im Kosovo dar. Das Ausmaß der

Gewalt, die sich von Kosovo-Albanern gegen Serben und andere Minderheiten⁸ im Kosovo sowie gegen die internationale Präsenz⁹ richtete, beschreibt *Human Rights Watch* folgendermaßen: „On March 17, 2004, violent rioting by ethnic Albanian crowds broke out in Kosovo, a day after ethnic Albanian news agencies in Kosovo reported sensational and ultimately inaccurate reports that three young children had drowned after being chased into the river by Serbs. With lightning speed, the crowd violence spread all over Kosovo, with the Kosovo authorities counting thirty-three major riots involving an estimated 51.000 participants over the next two days. Large ethnic Albanian crowds targeted Serb and other non-Albanian communities, burning at least 550 homes and twenty-seven Serbian Orthodox churches and monasteries, and leaving approximately 4100 Serbs, Roma, Ashkali (Albanian speaking Roma), and other non-Albanian minorities displaced. Nineteen people – eight Kosovo Serbs and eleven Kosovo Albanians – were killed, and over a thousand wounded – including more than 120 KFOR soldiers and UNMIK police officers, and fifty-eight Kosovo Police Service (KPS) officers.“ (Human Rights Watch 2004: 7). Ausgangspunkt der gewaltsamen Unruhen war die geteilte Stadt Mitrovicë/Mitrovica im Norden des Kosovo, wo albanische Schulkinder zunächst friedlich gegen den Tod der drei Kinder am Tag zuvor demonstrierten. In der Nähe der Stadt waren neben dem Vorfall mit den Kindern auch andere spannungsverschärfende Ereignisse geschehen. So war kurz zuvor ein junger Serbe mit Schüssen aus einem mit Kosovo-Albanern besetzten Auto verwundet worden, woraufhin Serben eine Blockade der Hauptverkehrsachse des Kosovo in Cagllavicë/Caglavica in der Nähe von Prishtinë/Pristina organisierten. Außerdem hatten am 16. März Kosovo-weite Proteste gegen die Strafverfolgung von ehemaligen UÇK-Mitgliedern stattgefunden, die in der albanisch-kosovarischen Bevölkerung als „Freiheitskämpfer“ gelten. Bei diesen Demonstrationen, die von drei einflussreichen UÇK-Kriegsveteranenverbänden initiiert worden waren, kamen Sprecher sehr nah an Aufrufe zur gewaltsamen Revolte gegen die UNMIK (vgl. HRW 2004: 18). Diese und andere Ereignisse in den vorangegangenen Tagen und Monaten können als die kurzfristigen Anzeichen für eine mögliche Eskalation interpretiert

8 Die Gewalt richtete sich ebenso heftig gegen Roma, die kollektiv der Kollaboration mit den Serben 1998 und 1999 bezichtigt werden.

9 Damit sind Einrichtungen und andere Sachgüter der UNMIK sowie Gewalt gegen UNMIK Police und KFOR gemeint. Interessant ist, dass die OSZE von den Anschlägen nicht betroffen war. Eine OSZE-Mitarbeiterin erklärte das mit dem „Bonus“, den diese Organisation noch von der 1998/99 durchgeführten *Kosovo Verification Mission* habe, sowie mit der basisnahen Arbeit der Organisation (Annett Gerber, OSZE Rahovec/Orahovac).

werden, die jedoch bei den zuständigen Autoritäten nicht zu adäquaten Präventionsmaßnahmen geführt haben.

Das Argument der Überraschung über Zeitpunkt und Umfang der Gewalt, mit dem von internationalen und lokalen Autoritäten auch das weitgehende Versagen der Sicherheitskräfte¹⁰ erklärt wurde, halten Vertreter von Frühwarnsystemen, internationalen NGOs und der Wissenschaft für nicht gerechtfertigt. Die oben erwähnten Ereignisse bildeten nur den Kulminationspunkt in einer längeren Kette von spezifischen Warnsignalen innerhalb einer allgemein negativen Stimmung in der kosovarischen Gesellschaft: „While the March violence in Kosovo took almost everyone – local and international – by surprise, it did not appear out of nowhere. Deep dissatisfaction within Kosovo society about the lack of progress in resolving the final status of the province,¹¹ continuing economic stagnation, and deepening concerns about Belgrade’s attempts to consolidate political control in some parts of Kosovo left the province ripe for unrest. (...) The fate of the 3430 persons missing since the end of 1999 war also remains an open wound in Kosovo.“ (HRW 2004: 16).¹²

Das vom UNDP eingerichtete *Early Warning System Kosovo* hatte die eher optimistischen Einschätzungen internationaler und lokaler Akteure¹³ bereits frühzeitig konterkariert: „During the period November 2002 – March 2004 the levels of pessimism marked a high degree of warning regarding the possibility of an emergency situation, as in March 2004. As elsewhere, ‘early warning’ has failed to translate in ‘early action’“ (UNDP EWr 6, 2004: 1). „Just last year [*nach den Märzereignissen*] together with the minister of economy and minister of finance they started to draw some plans for youth, for employment. Now they are preparing the plan for economic development and it has been six years after the establishment so its a little bit

10 Die *International Crisis Group* schreibt dazu: „On the night of the 17th March UNMIK and KFOR came within a hair’s breadth of losing Kosovo“ (ICG 2004: 19). Als Gründe hierfür werden mangelnde Vorbereitung und Koordination, unklare Aufgabenverteilung und im Fall der lokal rekrutierten KPS teilweise Kollaboration mit den Gewaltakteuren genannt (vgl. ebenda: 19ff).

11 Internationale und lokale Akteure des zivilgesellschaftlichen Sektors sahen nach einer Untersuchung von Llamazares und Reynolds den ungeklärten Status als größtes Hindernis für das *peacebuilding*: „There is even the fear that, without a final ‘settlement’ of the issue, the conflict may re-ignite in the future“ (2003: 10).

12 Außerdem nennt derselbe Bericht „a climate of impunity for political violence“ als einen weiteren die Gewalteskalation begünstigenden Faktor (ebenda).

13 Diese schienen sich u.a. an der abnehmenden Kriminalitätsrate zu orientieren: „Serious crime statistics of the period before March 17-18 indicated trend of gradual stabilization in the security situation in Kosovo. Such crime statistics, however, are not themselves sufficient to predict events as those occurred in March“ (UNDP EWr 6, 2004: 24).

late. (...) These kind of things we had recommended before, we had put forward, but the attention wasn't there." (Mytaher Haskuka, UNDP EWS Kosovo, National Programme Analyst, Prishtinë/Prishtina).¹⁴

Das *Early Warning System Kosovo* verfasst vierteljährlich Berichte über die politisch-institutionelle und ökonomisch-soziale Stabilität, die Situation der interethnischen Beziehungen und zu öffentlich-privater Sicherheit. Grundlage der Daten sind persönlich durchgeführte Meinungsumfragen.

Auch die interethnischen Beziehungen im Kosovo gaben, angesichts der seit 1999 anhaltenden Spannungen regelmäßig Anlass für Warnsignale – von einem umfassenden Versöhnungsprozess zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben kann bisher nicht die Rede sein. Zuletzt war es im Sommer 2003 zu einer Häufung von Anschlägen auf serbische Zivilisten und zu einem ersten Anschlag gegen einen internationalen Polizisten seit 1999 gekommen (vgl. HRW 2004: 8). Im August 2003 heißt es im *risk assessment* von FAST: „...decrease in country stability in recent months, combined with an increase in relative forceful actions in July. This development is related, as has already been the case earlier (September 2002, January 2003) to the prosecution of war criminals associated with the Kosovo Liberation Army (KLA/UÇK). (...) In late July, early August a number of attacks against Serbs in Kosovo and Southern Serbia, allegedly carried out by the Albanian National Army, raised the fear of renewed conflict in Southern Serbia and escalation of violence in Kosovo“ (FAST 2003: 3). In diesem Kontext und in ihrer Rückschau auf die ersten vier Jahre nach der NATO-Intervention spitzt Marie-Janine Calic Anfang 2004 ihre Einschätzung zu: „Auf beiden Seiten wird Gewalt immer noch als probates Mittel der Konfliktlösung angesehen“ (2004a: 14). Die Expertin ging dabei sogar soweit, den Aussichten auf ein multiethnisches Kosovo für den Moment bereits *vor* den Märzunruhen gänzlich eine Absage zu erteilen: „Es ist unschwer erkennbar, dass eine volle Übertragung aller Kompetenzen auf die lokalen Autoritäten ohne weitere Sicherheitsgarantien zu einer vollständigen Verdrängung der nichtalbanischen Bevölkerung führen würde.“ (ebenda: 10).

Die Ausübung von Gewalt durch einen großen Teil der Bevölkerung muss nur fünf Jahre nach Ende des Krieges auch im Zusammenhang mit den massiven Gewalterfahrungen der Kosovaren gesehen werden: „The latest events in Kosovo reveal a collective troubled psychology“ (UNDP 2004:

14 Diese und folgende Aussagen entsprechen der persönlichen Meinung des Interviewpartners und sind nicht unbedingt mit denen von UNDP identisch.

84). Umfragen haben ergeben, dass die Mehrheit der Bevölkerung gegenüber Kosovo-Serben bzw. Kosovo-Albanern ethnisch motivierten Hass empfindet (vgl. ebenda). Es sei hier jedoch eingefügt, dass es auch während der Märzunruhen immer wieder zivile Interventionen lokaler Persönlichkeiten gegeben hat, wie eine Augenzeugin in Mitrovicë/Mitrovica berichtet: „Da gibt es einige starke Frauen, Persönlichkeiten, die sind auf die Straße gegangen und haben die Männer richtig zusammen geschissen. Und das haben die sich auch zuerst gefallen lassen. Und beim zweiten Ansturm auch noch, aber beim dritten nicht mehr. Da gehst du als Frau auch nicht mehr auf die Straßen.(...) Die haben die respektiert. Die Frauen waren älter als die jungen Männer und hier hört man ja schon auch auf ältere Menschen. Und die Frauen sind raus gegangen und haben gesagt, 'sagt mal was macht ihr, spinnt ihr ?! Das könnt ihr nicht machen! Geht sofort nachhause, benehmt euch!' Ja, und da sind sie gegangen. Und wiedergekommen. [*deutet lautes Schreien an*] Da haben sie richtig dageengehalten, verbal, weil mit denen da jetzt eine ruhige Diskussion anzufangen, ist hier nicht die Art und Weise mit so einer Situation umzugehen, da hört dir keiner zu. Da musst du schon laut werden und denen sehr autoritär sagen, dass sie jetzt gefälligst nachhause gehen. Da hören die eher drauf als wenn sie sagen, 'ach komm, sollen wir das mal grade ausdiskutieren'. Hier wird nicht ausdiskutiert in so einer Situation. Aber als es zu viele wurden, sind die natürlich auch nicht mehr raus gegangen. (...) Bewundernswert, was für eine Courage.“ (Mitarbeiterin der UNMIK, Prizren).

Im Kontext der hier beschriebenen Instabilität der kosovarischen Nachkriegsverhältnisse mit einem Trend zur Verschlechterung, bedurfte es für die Eskalation nur der Kulmination oben genannter Ereignisse und ihrer Instrumentalisierung durch gewaltbereite Gruppen: „As it is known in conflict theory, in conditions where the population is generally dissatisfied with economic and political developments and where there are tense inter-ethnic relations as in Kosovo, small inter-ethnic incidents represent the most explosive triggers for the beginning of inter-ethnic conflicts on a large scale. This was also exploited by Albanian extremists during the protests of March 17-18, 2004“ (UNDP EWr 6, 2004: 24): “The point is that at that time all the Kosovo political structures and UNMIK had lost credibility, in the sense that there was total collapse. Actually these extremists were more credible to these people than any political leaders.” (Mytaher Haskuka, UNDP EWS Kosovo, National Programme Analyst, Prishtinë/Pristina).

Mitrovicë/Mitrovica als die größte ethnisch geteilte Stadt des Kosovo war seit 1999 aufgrund ihrer Exposition an der „Grenze“ zum serbisch domi-

nierten Teil im Norden des Kosovo häufig Kristallisationspunkt des ungelösten Konflikts zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben und so auch im März 2004 Ausgangspunkt einer sich flächendeckend ausweitenden Gewalteskalation:¹⁵ „Das hat sich irgendwie rumgesprochen, da gab es Aufrufe nach Mitrovica zu kommen und da Krach zu schlagen. Und wir haben ja genügend junge Menschen, die Zeit haben zu reisen, vor allem, wenn es darum geht, Krach zu machen (...) Es war eh egal, die Leute hatten die Schnauze voll. Die waren einfach mehr als bereit, jetzt irgendwie auszubrechen. Und wenn dann so ein Aufruf kommt. Es war ja alles super gut organisiert. Nicht für den Tag, aber es gab genügend Leute, die nur darauf gewartet haben, den Startschuss zu hören und dann sind die los.“ (UNMIK Mitarbeiterin, Prizren).

Die Bewertungen der Gewalteskalation werden wesentlich von der Frage bestimmt, ob die Unruhen einen spontanen oder organisierten Charakter hatten. Denn ob die Gewalt allein auf die Planung gewaltbereiter Gruppen zurückzuführen ist oder aber der Spontaneität eines großen Teils der Bevölkerung geschuldet ist, beeinflusst maßgeblich die Suche nach den Ursachen und Verantwortlichkeiten. Daraus ergeben sich auch die zu vollziehenden Schritte zur Prävention einer Wiederholung von gewaltsamen Unruhen. Berichte internationaler Beobachter wie der *International Crisis Group* und *Human Rights Watch* konstatieren, entgegen internationalen Autoritäten wie UN, EU und NATO, aber auch der serbischen Regierung, die auf die Organisation der Gewalt rekurrieren, eine Mischung aus Spontaneität und Organisation: „The two days of violence were not centrally organised, but were a vortex which different radical, extremist, and criminal structures poured in and out of, an impromptu market place of violence to which each brought their wares and found their niche“ (ICG 2004: 17). Wäre ein großer Teil der gewaltsamen Unruhen tatsächlich den Aggressionen eines Teils der Bevölkerung zuzurechnen, ist das ein schwerwiegender Grund zur Besorgnis über die Chance eines multiethnischen Kosovo als das Alternativszenario, das die Gewalt einer Minderheit kosovo-albanischer Extremisten zuschreibt (vgl. HRW 2004: 27): „The notion of a meticulously pre-planned scenario by a single extremist coordination centre, if true, would offer a reliable prospect that by arresting a small group the danger could be eliminated.“ (ICG 2004: 18). Im Hinblick auf die Akteure der Märzunruhen haben Jugendliche, d.h. hauptsächlich junge Männer, die Gewaltausschreitungen dominiert: „Most of the violence was committed by teenage gangs, communi-

15 „Most international journalists were anticipating violence in Mitrovica“ (HRW 2004: 24).

cating by mobile phone.“ (Schenker 2004: online). Ein Mitarbeiter des UNDP EWS Kosovo bestätigt dies: “You had people from 15, 13 years of age who went to get excitement. If you have two or three people there who guides them, then you don’t have a problem.” (Mytaher Haskuka, UNDP EWS Kosovo, National Programme Analyst, Prishtinë/Pristina).

Dass Jugendliche die Masse gewaltbereiter Akteure stellten, kann mit ihrem hohen Anteil an der Bevölkerung, ihrer Perspektivlosigkeit¹⁶ und den bereits beschriebenen Faktoren assoziiert werden, auf die Einrichtungen der Frühwarnung langfristig hingewiesen hatten. Außerdem gibt es klare Hinweise darauf, dass es Personen gab, die hinter gezielten Aufrufen standen und in der Lage waren, eine Masse gewaltbereiter junger Menschen zu dirigieren. So wurden am 17. März in der Universität Prishtinë/Pristina auf Flugblättern und per Megaphon Aufrufe zu Demonstrationen von einem „organizing council“ gestartet: „summoning students out and telling them they would be traitors if they refused“ (ICG 2004: 45), woraufhin sich 3000 bis 5000 Studenten im Zentrum von Prishtinë/Pristina versammelten. Zu einem späteren Zeitpunkt wandelte sich diese Masse zu einem „aggressive mob“, von dem in dem nur wenige Kilometer außerhalb gelegenen Cagllavicë/Caglavica nach Aussagen der KFOR „a medieval battle“ ausging (vgl. ICG 2004: 45). Diese Formen der Organisation von Gewalt deuten auf „a more recent ‘grass roots nationalism’ which is a legacy of nationalist rhetoric of the 1990s and due to economic and social frustration of today“ (FAST 2004a: 4).

Abgesehen von diesen möglicherweise eher spontan wirkenden Organisatoren haben UNDP und andere mit Frühwarnung befasste Organisationen wiederholt auf die Bedeutung von Strukturen organisierter Gewalt und den Mangel an diesbezüglicher *early action* hingewiesen. Der Kultstatus der UÇK und der Einfluss der erwähnten Kriegsveteranen mag hierbei eine Rolle spielen. Schließlich haben Einrichtungen der Frühwarnung wiederholt auf Strukturen der organisierten Kriminalität als Quelle der instabilen Sicherheitslage hingewiesen. Hierbei wird erneut die Diskrepanz der Wahrnehmungen deutlich: „Organized crime is an extensively debated phenomenon in different institutional and non-institutional circles in Kosovo. However, it is rare that cases are made public (...). Our opinion poll conducted in July 2003 indicates a much higher perception amongst respondents on the presence of organized crime than the results from official statements, or the press coverage of this phenomenon would indicate“ (UNDP EWf 4, 2003:

16 Die Arbeitslosenrate liegt bei den 16-24jährigen bei über 70 Prozent (vgl. Calic 2004b).

26). Im Folgenden UNDP-Report ist zu lesen: „respondents of all ethnicities rank organized crime and corruption amongst the six biggest problems which Kosovo faces today“ (UNDP EW r 5, 2003: 26). Außerdem wurde wiederholt auf die hohe Verbreitung von Kleinwaffen und auf die die regionale Sicherheit gefährdenden Gruppen, wie die *Albanian National Army*, *AKSh*, hingewiesen (vgl. FAST 2003, UNDP EW r 4, 2003, HRW 2004).

Es dürfte hier deutlich geworden sein, dass im Hinblick auf eine mögliche Reeskalation von Gewalt im Kosovo kein Mangel an Informationen bestand. Ebenfalls haben sich die erwähnten Frühwarnsysteme mit Handlungsempfehlungen an die politischen Entscheidungsträger gewandt und den Versuch unternommen, kritische und kontroverse Themen in die öffentliche Diskussion zu bringen. Die durch die Gewalt im März 2004 ausgelöste Krise im *Post-Conflict*-Kosovo kann deshalb eher als Ergebnis mangelnder Aufmerksamkeit relevanter Akteure gegenüber den aufgezeigten *early warnings* bezeichnet werden. Dies wird auch an den nach den Unruhen stattfindenden Diskussionen innerhalb der internationalen und lokalen Führungsebene deutlich, bei denen gegenseitige Schuldzuweisungen dominierten. So wurde die Einleitung dringend notwendiger Präventionsmaßnahmen, also *early action*, weiter verzögert.

3. Zivile Konfliktbearbeitung mit Jugendlichen im Kosovo: Das Beispiel „Schüler helfen Leben“ in Rahovec/Orahovac

Die Bedingungen für das Engagement von LNGOs im Kosovo und konkret für die lokale Friedensförderung – den Abbau von Feindbildern und die Stärkung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktregelung, die letztlich der Reeskalation von Gewalt wie im März 2004 vorbeugen sollen, – sind bereits angedeutet worden. Die Nachkriegssituation im Kosovo ist gekennzeichnet durch einen unklaren Übergang vom Krieg zu Frieden, in dem die kosovarische Gesellschaft als „deeply divided society“ bezeichnet werden muss und die zivile Konfliktbearbeitung mit „broken communities“ konfrontiert ist (vgl. Heeb 2004: 116). Durch den ethnopolitischen Charakter des Kosovo-Konflikts konnten sich kollektive Identitätskonzepte durchsetzen, die entlang ethnischer Grenzen verlaufen. Im Zuge der Kriegserfahrung bieten diese den Rahmen für eine strenge Abgrenzung zur anderen Gruppe: „Kommunikation und Vertrauen zu der «feindlichen» Gruppe werden unter solchen Umständen fast unmöglich“ (Heeb 2004: 117). In der *Post-Conflict*-Situation bleiben diese „gestörten und zerstörten Beziehungen ein Hauptcharakteristikum“ (ebenda). In Bezug auf die Lebenswelten kosovo-albani-

scher und kosovo-serbischer Jugendlicher wird dies an der absoluten Trennung des Bildungswesens deutlich; an der Universität Prishtinë/Prishtina studieren ausschließlich Albaner, an der Universität in Nord-Mitrovica sind Serben unter sich. Gleiches gilt für das Schulsystem. Dort, wo an einem Ort Kosovo-Serben und Kosovo-Albaner leben, wie z.B. in Lipjan/Lipljan oder Rahovec/Orahovac, ist die Trennung zwar für den Außenstehenden nicht mehr sofort sichtbar, da Zäune oder KFOR-Soldaten meist nicht mehr vorhanden sind, aber die Kosovo-Serben bewegen sich in der Regel nicht aus diesen innerstädtischen Enklaven hinaus. Der Mangel an Interaktion führt zusätzlich zu den kriegsbedingten Traumatisierungen zur Aufrechterhaltung von gegenseitiger Spannung und Misstrauen, die einen Versöhnungsprozess stark behindern und letztlich auch zu neuer Gewalt führen können.

„Hilfe von Jugendlichen für Jugendliche – das ist die Idee, die hinter ‘Schüler helfen Leben’ (SHL) steht. Seit 1992 sind Jugendliche in diesem Namen mit konkreten Hilfsprojekten in Südosteuropa aktiv.“ (SHL Jahresbericht 2004: 4). Aus einer der humanitären Hilfe gewidmeten Schülerinitiative – bereits während des Krieges in Bosnien und Kroatien unterstützten Freiwillige den Wiederaufbau von Schulen und Kindergärten – entwickelte sich ein eigenständiger Verein mit heute 220 jugendlichen Mitgliedern (vgl. SHL Jahresbericht 2003: 37). Die Vereinsarbeit konzentriert sich heute auf Bildungsarbeit in Südosteuropa, insbesondere die Förderung des friedlichen Zusammenlebens von Jugendlichen. Seit 1999 ist SHL im Kosovo aktiv. Ähnlich wie in Bosnien begann die Arbeit auch dort mit dem Schulaufbau in Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk (THW). Ende 1999 entschlossen sich zwei deutsche Freiwillige von SHL, die die Arbeit im Kosovo von Skopje aus koordiniert hatten, nach Rahovec/Orahovac zu gehen, zunächst deshalb, weil auch das THW in dieser Kleinstadt im deutschen Sektor der KFOR ansässig war. Nach Ende einer ersten Nothilfephase organisierten die Freiwilligen zusammen mit einheimischen Jugendlichen zusätzlich erste konkrete Angebote, wie Kunstmittage oder Nachhilfeunterricht, die in beiden Stadtteilen in wechselnden Räumlichkeiten stattfanden. Anfang 2000 beschloss SHL, sich von der humanitären Hilfe gänzlich auf die inhaltliche Jugendarbeit im Kosovo zu konzentrieren und den Schwerpunkt auf die „Begegnung der verschiedenen Ethnien“ (Kuhn 2004: 37) zu setzen. Zunächst als kosovoweite Begegnungen konzipiert und auch durchgeführt, fand SHL im Kosovo schließlich seinen Schwerpunkt in Rahovec/Orahovac selbst (vgl. Kuhn 2004: 41). Dort wird seit 2001 „tägliche Jugend- und Begegnungsarbeit“ (ebenda) mit albanischen, serbischen und Roma-Jugendlichen gefördert. Die Sicherheitssituation hat zur Einrichtung

separater Räumlichkeiten¹⁷ für die verschiedenen ethnischen Gruppen geführt; deren Grenzen jedoch über ihre gemeinsame Leitung durch einheimische Mitarbeiter zunehmend überwunden werden sollen. Bis 2003 haben in erster Linie deutsche Freiwillige von SHL als Brücke zwischen den Jugendzentren der beiden Stadtteile fungiert und dabei insbesondere in der durch die instabile Sicherheitslage gekennzeichneten Anfangszeit ein Doppelleben geführt (vgl. Kuhn 2004: 61). 2005 liegen die inhaltlichen Aktivitäten von SHL in Rahovec/Orahovac in den Händen von sechs lokalen Mitarbeitern, drei Kosovo-Albanern und drei Serben.¹⁸ Ihre Grenzüberschreitung ist in der spezifischen Situation von Rahovec/Orahovec, die anschließend vorgestellt wird und signifikant für die Gesamtsituation der tief gespaltenen kosovarischen Gesellschaft ist, eine alltägliche Herausforderung.

3.1 Die albanisch-serbische Stadt Rahovec/Orahovac

Die Kleinstadt Rahovec/Orahovac im Südwesten des Kosovo nahe Prizren gehört zu den wenigen „geteilten“ Städten im Kosovo. Anders als in Mitrovicë/Mitrovica liegt das zwei Quadratkilometer große serbische Viertel, in dem etwa 600 Serben leben, oberhalb der Hauptstraße und ist umgeben von den Häusern der albanischen Mehrheitsbevölkerung, die etwa 23.000 Einwohner ausmacht (vgl. OSZE Municipal Profile 2005: 2). Die innerstädtischen „Grenzen“ sind, insbesondere nach Abzug der militärischen Kontrollpunkte im Frühjahr 2001¹⁹, erst auf den zweiten Blick sichtbar, dann allerdings sehr deutlich:

Während im albanisch dominierten Stadtzentrum das Leben pulsiert, herrscht in der Enklave eine bedrückende Stille. Isolation und Perspektivlosigkeit der Serben in diesem Teil des Kosovo sind spürbar, Läden gibt es nicht und nur wenige kleine Bars, wo Menschen sich treffen können. An manchen Stellen zeugen noch immer ausgebrannte Häuser von der Gewalt 1999 und, weniger massiv, 2004. Auf dem Platz an der Kirche sitzt eine Gruppe älterer Männer beim Domino spielen – es würde sonst langweilig,

17 Im albanischen Stadtteil wurde ein großzügiges Jugendzentrum errichtet, das täglich von etwa hundert Jugendlichen im Alter von 13 bis 22 Jahren besucht wird. Ein großer Raum steht für den sogenannten offenen Bereich zur Verfügung, der Jugendlichen einen Treffpunkt abseits der Straße bietet und der zu ihrer freien Gestaltung offen ist. Das Jugendzentrum ist allerdings nicht allein eine Freizeiteinrichtung, viel Wert wird auch auf Bildungsangebote gelegt. Im serbischen Stadtteil wurden Jugendräume gemietet und ein Internetcafé eingerichtet.

18 Das Jugendzentrum in Rahovec/Orahovac ist eine LNKO, d.h. vor Ort als Verein registriert, wird aber finanziell von SHL getragen.

19 Seitdem sind UNMIK Polizei und KPS für die zivile Sicherheit zuständig. Die KFOR bleibt jedoch in Rahovec/Orahovac präsent.

sagt einer von ihnen (Tagebuch der Autorin, Rahovec/Orahovac, Juni 2005).

Bis auf wenige Ausnahmen bewegen sich die Bewohner nicht ohne militärische oder internationale Begleitung aus der Enklave. Einmal wöchentlich fährt ein Bus nach Nord-Mitrovica, wo Einkäufe oder andere Erledigungen getätigt werden und wo sich die am nächsten gelegene Universität für serbische Studenten befindet. Ein anderer, von „Schüler helfen Leben“ geförderter Bus verbindet das serbische Viertel mit dem vier Kilometer außerhalb der Stadt gelegenen Hoçë e Madhe/Velika Hoca – das nunmehr einzige serbische Dorf in der Munizipalität mit etwa 600 Einwohnern. Die Enklave entstand wie an anderen Orten im Kosovo im Zuge der Vergeltungsgewalt der Kosovo-Albaner nach Abzug des serbischen Militärs im Juni 1999. Diejenigen Serben, die im Stadtzentrum gewohnt hatten, wurden in das serbische Viertel oder ganz außerhalb des Gebietes vertrieben.

Die Unruhen im März 2004 haben die unsichtbaren Grenzen zwischen den Stadtteilen auch in Rahovec/Orahovac nochmals verfestigt, selbst wenn die Gewalt dort nicht das Ausmaß anderer Gewaltschauplätze angenommen hat: „Wir haben hier von der Nähe beobachtet, was hier in Rahovec stattgefunden hat. Dieser März war sehr kalt hier, der März 2004 war sehr heiß und deswegen kam es auch zu diesen Unruhen [*lacht*]. Es war ein schöner Tag, es war sehr heiß einfach und das heißt, wenn das Wetter hier wärmer ist, es gibt auch weniger Besucher hier im Jugendzentrum. Und an diesem Tag gab es nicht so viele Besucher. Und wir haben auch beobachtet von der Nähe, was hier in Rahovec passiert. Am ersten Tag hatten bestimmte Gruppen versucht, mal hochzukommen zu diesem serbischen Viertel. Das waren albanische Gruppen, aber [*wer*] weiß ich nicht, ich war nicht da oben, weiß ich nicht, aber es waren eine Masse von Menschen, die versucht hat dann rauf zu kommen. Die sind bis zu dieser Grenze, wo CIMIC ist und die haben vielleicht auch ein paar Scheiben zerschlagen in einem Haus, aber das war alles. Und dann sind dann auch zurückgekommen, die dann auch versucht haben am nächsten Tag dann wieder hoch zu gehen. Wir haben auch hier gemerkt, es waren nicht Jugendliche aus Rahovec oder Menschen aus Rahovec, es waren viel mehr aus den Dörfern. Die sind auch mit Lastwägen hierher gefahren worden (...). Sie sind hier zur Schule gegangen und haben auch die Schüler aufgerufen, mitzugehen. Die sind nicht mitgegangen. Das heißt, ich finde ganz gut, dass die Lehrer auch nicht mitgemacht haben, die haben die Schüler aufgefordert, dass sie in den Klassen bleiben. Das war eine ganz kleine Gruppe hier, dann ist die hoch gegangen, die haben mal versucht, hochzugehen, aber das hat nicht geklappt. Dann war so ein großes

Polizeiaufgebot da und das war es dann an diesen zwei Tagen. Es war nicht viel hier. Im Zentrum, wo das Kulturhaus ist, da haben sie dann auch zusammen gefunden. Da haben sie dann noch protestiert und Parolen ausgerufen und das war alles an diesen zwei Tagen.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Eine Mitarbeiterin der OSZE in Rahovec/Orahovac zeichnet allerdings ein nicht ganz so harmloses Bild von den Unruhen. Die erwähnte Menschenmasse hatte in dem ersten serbischen Haus an der informellen Grenze ein Ehepaar vorgefunden und so verprügelt, dass der Mann heute Invalide, die Frau auch ein Jahr später noch schwerst traumatisiert ist. In einem nahegelegenen Haus, das in Brand gesetzt wurde, verbrannte ein serbischer Mann (Annett Gerber, OSZE-Mitarbeiterin, Rahovec/Orahovac). Im Gegensatz zu anderen Orten hat das schnelle Eingreifen der Polizei hier jedoch noch Schlimmeres verhindern können.

Die eindeutige Abgrenzung der kosovo-albanischen Mehrheit gegenüber den Serben und zum Teil auch den Roma steht hier, wie in anderen Teilen Kosovos, neben den aktuellen Problemen in direktem Zusammenhang mit der Kriegsgewalt, von der Rahovec/Orahovac von Mitte 1998 bis zum Abzug des serbischen Militärs und der Polizei im Juni 1999 stark betroffen war: „Im Dukagjin-Tal sind die meisten Greueltaten passiert und eine von diesen Städten ist auch Rahovec. Zum Beispiel sind viele hier umgebracht worden. Nur in dieser Gebetsstätte hier sind über hundert Leute nur einfach erschossen worden. Die haben versucht dort unterzukommen, die haben gedacht, okay, das ist eine Gebetsstätte, dann werden die serbischen oder paramilitärischen Kräfte nicht dort angreifen oder nichts denen tun, aber einfach ist das Gegenteil passiert. Die sind einfach erschossen worden, über hundert Leute. Und es waren auch große Kämpfe in Rahovec und um Rahovec und dadurch glaube ich, gibt es auch Probleme mit der Integration von Minderheiten, speziell mit der serbischen Minderheit.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Rahovec/Orahovac war die erste größere Stadt, über die die UÇK Kontrolle gewann. Ihr kam eine strategisch hohe Bedeutung zu, da sie in der Nähe zum temporären Hauptquartier der UÇK lag. Die serbischen Gegenmaßnahmen in der Stadt und den umliegenden Dörfern zeichneten sich durch ein typisches Vorgehen aus: „shelling, systematic pillage by Serb forces, sepa-

ration of men²⁰ and women, forced expulsion and summary execution of men, singly or in groups“ (OSZE 1999: online).²¹ Trotz der massiven Gewalt, die mehrheitlich Kosovo-Albaner, aber auch Serben in der Region erfuhren, gibt es Belege für gemeinsame Proteste: „On the initiative of families of abducted persons [in diesem Fall zwei von der UÇK entführte serbische Männer], daily protests lasting an hour were held involving both Serb and Kosovo Albanian residents of Orahovac“ (OSZE 1999: online).

An dieser Stelle sei eine Besonderheit der Stadt Rahovec/Orahovec erwähnt. Der Dialekt „Rahoveci“, dessen Ursprung ungeklärt bleibt, lässt Rückschlüsse auf eine vor dem Krieg bestehende, relativ intensive Interaktion der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu:

„Rahoveci ist eine Mischung aus diesen drei slawischen Sprachen, mazedonische, serbische und bulgarische Sprachen. Der serbische Dialekt, der hier gesprochen wird, ist sehr ähnlich dieser Rahoveci-Sprache. Und darum ist die Verständigung nie ein Problem gewesen (...) Die Albaner von hier sprechen diese Rahoveci-Sprache und dadurch können sie sich verständigen (...) auch heutzutage (...). Das wird weiterhin in den Familien gepflegt. Obwohl nach dem Krieg war ein sehr starker Druck von der albanischen Seite, dass die Leute hier nicht mehr diese Sprache sprechen sollen, weil es war sehr ähnlich mit der serbischen Sprache und da haben sie gesagt, ‚aha, es ist so viel vorgekommen, wir hatten auch gekämpft gegen die Serben und Ihr sprecht wieder diese Sprache!‘ Einige Zeit hat es geklappt, aber später ist die Rahoveci-Sprache wieder losgegangen. Das ist eine Tradition, das ist nicht von gestern. Das kannst du nicht anordnen, dass du von morgen nicht mehr diese Sprache sprechen darfst!“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Dieses sprachliche Phänomen gehört jedoch zu den wenigen Überschneidungen der sonst strikt getrennten Lebenswelten. In diesem Kontext berichtet Annett Gerber vom lokalen OSZE-Büro, dass inoffizielle Kontakte zwi-

20 In zahlreichen Zeugenaussagen werden auch Kinder als Opfer der Säuberungen serbischer Paramilitärs und Polizei genannt, da die Jungen als potentielle UÇK-Kämpfer gesehen wurden. Außerdem diente die Ermordung von Kindern der Terrorisierung und Traumatisierung der Erwachsenen (OSZE 1999: online).

21 Der Report der *Kosovo Verifikation Mission* der OSZE zeigt deutlich, wie Folter, Massaker und Vertreibungen der kosovo-albanischen Bevölkerung mit einer Gewaltökonomie verknüpft waren, die aufgrund ihres „Erfolges“ schwer zu beenden war. Eine von vielen ähnlich lautenden Zeugenaussagen illustriert dies: „Police entered the village and went into houses taking money and jewellery. Any young men who were found were separated from the rest of the villagers. A VJ commander announced that he would not kill the young men if DM 10,000 were handed over“ (ebenda).

schen Kosovo-Albanern und Serben in Rahovec/Orahovac durchaus bestehen. Hier wird jedoch klar zwischen privater und öffentlicher Sphäre getrennt, denn diese Kontakte werden vor allem in der eigenen ethnischen Gruppe verurteilt. Die Trennung gilt auch für den wirtschaftlichen Bereich. Die Gemeinde Rahovec/Orahovac ist landwirtschaftlich geprägt. Den Wein- und Gemüseanbau haben vor dem Krieg Kosovo-Albaner und Serben betrieben, heute haben viele Serben ihre Felder an Kosovo-Albaner verkauft oder verpachtet. Privaten Unternehmen fehlt es an Infrastruktur und Investitionen, um den Bedarf an Arbeitsplätzen decken zu können. Denn in Rahovec/Orahovac entspricht die Bevölkerungsstruktur und Beschäftigungssituation der des gesamten Kosovo, d.h. es herrscht eine hohe Jugendarbeitslosigkeit. Außerdem hemmen die schlechte Strom- und Wasserversorgung die wirtschaftliche Entwicklung. Neben vielen Kleinunternehmen basieren die Einkünfte der Kosovo-Albaner größtenteils auf der Hilfe der im Ausland verbliebenen Verwandten: „Die kosovo-albanische Diaspora bildet im Privatbereich die wichtigste finanzielle Grundlage und Sicherheit für die meisten Familien des Landkreises. Jede zweite Familie in der Stadt hat Familienangehörige im deutschsprachigen Ausland“ (Kuhn 2004: 52).

Die „Rückkehrer“ aus Deutschland bilden in Rahovec/Orahovac eine eigene soziale Gruppe mit speziellen Bedürfnissen. Bei den jugendlichen Rückkehrern, die größtenteils gegen ihren Willen in den Kosovo zurück kamen, ist das „fleeing Syndrom“, d.h. der starke Wunsch ins Ausland zu gehen, besonders hoch. Sie haben zwischen fünf und zehn Jahre in Deutschland gelebt und identifizieren sich größtenteils über die im deutschen Kontext gemachten Erfahrungen. Viele dieser Rückkehrer, die untereinander überwiegend deutsch sprechen, haben Probleme, sich in das kosovarische Schulsystem einzugliedern. Abgesehen von Sprachproblemen treffen sie auf ein veraltetes, autoritäres Unterrichtssystem und auf kosovo-albanische Mitschüler, die, anders als sie, die Kriegsgewalt erlebt haben.

Die inter- und intraethnische Heterogenität stellt sowohl lokale als auch internationale Organisationen vor die Aufgabe, Kommunikation und friedliche Beziehungen zu fördern. Der allgemeine Trend des Rückzugs hat auch in Rahovec/Orahovac die internationale Präsenz verringert. Die OSZE ist seit 1999 kontinuierlich vor Ort und unterstützt auch den Jugendbereich, wobei dessen Koordinierung und Finanzierung jedoch mehr und mehr in die einheimische Selbstverwaltung und speziell die Jugendabteilung integriert werden soll. Neben „Schüler helfen Leben“ sind in der Munizipalität fünf weitere Organisationen von jungen Erwachsenen für Jugendliche gegründet worden (vgl. OSCE Municipal Profile 2005: 7).

3.2 *Interethnische Dialog- und Begegnungsarbeit von „Schüler helfen Leben“ in Rahovec/Orahovac*

„Rahovec ist eine multiethnische Stadt, und wir wollten mit unserer Arbeit einen Beitrag zur Versöhnung leisten.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Unter den gegebenen Umständen und insbesondere angesichts der Gewalteskalation im März 2004 erscheint „Versöhnung“ im Kosovo ein hoch gestecktes Ziel zu sein. Die Aktivitäten von „Schüler helfen Leben“ umfassen deshalb kleine Schritte. So werden zu den vorwiegend im besser ausgestatteten Jugendzentrum im albanischen Stadtteil stattfindenden Kursen interessierte serbische Jugendliche dazu geholt: „...Begegnungen die hier fast tagtäglich stattfinden im Rahmen verschiedener Workshops, zum Beispiel Fotoworkshop oder im Rahmen verschiedener Aktivitäten, z.B. verschiedene Umweltaktionen, Fußballturniere, andere Sportturniere.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Ein Beispiel für den Versuch, Jugendliche aus beiden Stadtteilen zusammen zu bringen, ist eine Initiative der Tanzgruppe der kosovo-albanischen Mädchen im Jugendzentrum, die sich regelmäßig zum Üben trifft. Als sie vor kurzem die serbischen Jugendräume besuchten und tanzten, stießen sie dort auf großes Interesse. Auf Wunsch der serbischen und kosovo-albanischen Jugendlichen wurde deshalb vereinbart, die serbischen Mädchen in das Jugendzentrum im albanischen Teil einzuladen: „Wie immer, wenn solche Begegnungen initiiert werden, mussten die 13- bis 14-jährigen serbischen Mädchen, nachdem die Erlaubnis der Eltern eingeholt war, mit dem Kleinbus abgeholt werden. Da es in diesem Fall für alle Mädchen der erste Besuch im albanischen Jugendzentrum war, versuchte die kosovo-albanische Leiterin des Jugendzentrums ihre Schüchternheit ein wenig zu brechen, indem sie serbische Musik einlegte und die Mädchen erst einmal an das Internet ließ. Als dort Leonardo di Caprio gefunden wurde, waren sie begeistert und schienen die fremde Umgebung weniger wahrzunehmen. Kosovo-albanische Mädchen waren in diesem Moment entgegen der Planung nicht dabei. Im Park, dem Treffpunkt in der Stadt, ist heute ein Konzert. Aber die Leiterin des Jugendzentrums sagt, dass das gar nicht so schlecht sei, so können sich die Mädchen an die Räumlichkeiten gewöhnen, ehe es beim nächsten Treffen vielleicht schon um das Tanzen geht. Die Idee ist, sich abwechselnd hier und ‚oben‘ zu treffen und vielleicht sogar gemeinsam etwas einzustudieren“ (Tagebuch der Autorin, Rahovec/Orahovac, Juni 2005).

Diese Episode aus den Aktivitäten des Jugendzentrums mag für den Außenstehenden banal erscheinen. Es handelt sich jedoch um die prozesshafte, subtile Annäherung eines Teils der gespaltenen jungen Generation in Rahovec/Orahovac. Das behutsame Vorgehen der Mitarbeiter ist dabei von herausragender Bedeutung.

Auch bei einem eintägigen Ausflug mit 30 Jugendlichen der verschiedenen Ethnien in die Berge im Grenzgebiet zu Mazedonien wurden, bis auf das spielerisch erreichte Mischen der Volleyballteams, keine sichtbaren Anstrengungen in Bezug auf das Einüben von Kommunikation und Interaktion unternommen oder das multiethnische Zusammensein besonders betont. Vielmehr stellte der Ausflug angesichts der enorm eingeschränkten Mobilität der serbischen, und in abgeschwächter Form auch der kosovo-albanischen Jugendlichen im Kosovo, eine wichtige Unterbrechung der Lethargie des Alltags dar. Weiterhin schaffen solche Begegnungen überhaupt erst den Raum für die Erprobung von Koexistenz und Interaktion.

Dabei stellt sich bei diesen, wie auch bei den durch SHL durchgeführten zehntägigen Sommer- und Wintercamps die Frage, inwiefern es sich „nur“ um punktuelle, alltagsferne Unternehmungen handelt, d.h. wie der Wirkungsgrad dieser Form der ZKB eingeschätzt werden kann: „Das ist das Ziel von diesen Camps, dass die Jugendlichen dann auch weiterhin diese Kontakte pflegen. Natürlich spielen viele Faktoren eine Rolle für diese Prozesse, aber es gibt junge Leute, die weiter diese Kontakte pflegen. Vielleicht in der Zahl, die wir uns wünschen, nicht so massiv, aber Einzelkontakte gibt es. Persönlich, ohne dass wir dann die zu bestimmten Aktivitäten einladen. Albaner gehen dann auch rauf. Es gibt immer noch nicht Serben, dass die nach unten kommen, weil die freie Bewegung funktioniert noch nicht, aber Albaner gibt es, die dann nach oben gehen.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Das Argument, es handle sich – angesichts der umfassenden Probleme, eine Lösung für den Kosovo-Konflikt auf der Macht- und Entscheidungsebene zu finden – bei diesen Aktivitäten nur um „Tropfen auf den heißen Stein“, ist leicht anzuführen. Jedoch ging die Gewalt im März 2004 hauptsächlich von einer breiten Basis gewaltbereiter Jugendlicher aus, auch von Nachbarn gegen Nachbarn. Das Potential von *bottom-up peacebuilding* liegt, wie an den angeführten Beispielen deutlich wird, an der Stärkung interethnischer Koexistenz auf einer kleinräumigen Ebene. Damit die „Inseln der Zivilität“ (Kaldor 2000: 175) sich ausbreiten und Friedensallianzen gebildet werden können, bedarf es der Unterstützung von außen und der

Probleme der Messbarkeit friedensfördernder Aktivitäten auf der hier dargestellten lokalen Ebene erschweren Einschätzungen über die Erfolge von LNGOs wie SHL in Rahovec/Orahovac. Der oben dargestellte städtische Kontext der Jugendarbeit, die Gewalterfahrungen in der Vergangenheit und vor allem die physische Nähe der beiden Bevölkerungsgruppen in der Stadt sind tendenziell Voraussetzungen für eine spannungsreiche Existenz der Einwohner. Das geringe Ausmaß der Gewalt im März 2004 in Rahovec/Orahovac steht jedoch im Kontrast zu anderen albanisch-serbischen Städten im Kosovo, wie Lipjan/Lipljan und Mitrovicë/Mitrovica. Die Gründe hierfür sind vielfältig und können hier nicht abschließend geklärt werden. Aus der Perspektive eines Mitarbeiters hat das SHL-Jugendzentrum einen Anteil daran: „Ich sage immer wieder, dass waren die Unruhen im März, die uns gezeigt haben, was die Jugendarbeit auch bewirken kann, dass es hier in Rahovec nicht zu diesen massiven Ausschreitungen kam! (...) Ein Beitrag hat auch unser Jugendzentrum da geleistet, dass wir die Leute unterstützt haben, dass die bestimmte Vorurteile dann auch abbauen im multiethnischen Bereich. Die Erwartungen waren so, dass es in Rahovec explodieren wird [...] aus dieser Geschichte heraus, was ich erzählt habe. Aber es ist nicht dazu gekommen, es ist ganz wenig im Vergleich zu Prishtina, zu Mitrovica, zu Gjilan, Peja und anderen Städten.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Die Arbeit des Jugendzentrums wird auch von außen positiv eingeschätzt. So heisst es aus dem lokalen OSZE-Büro nach der Gewalt im März 2004: „The work of the centre staff in the branch centre in the upper part of town has not stopped after the March events which proves the stable and close relations that have developed throughout the past four years and the success of the steady low-profile activities including the Kosovo Serb and RAE [Roma Ashkalia and Egyptians] youth of Rahovec/Orahovac“ (OSCE Municipal Profile 2004: 7).²² Im Hinblick auf die Prävention von Gewalt durch

22 Das ethnisch gemischte Mitarbeiterteam hat von 2000 bis 2003 selbst einen Begegnungsprozess durchlaufen, den eine ehemalige Freiwillige wie folgt beschreibt: „2000 wußten die Projekte nichts voneinander, 2001 wurde darüber gesprochen und es fand eine erste Begegnung statt, 2002 kannten sich alle und haben ein Verhältnis miteinander aufgebaut, 2003 ist der gemeinsame Verein registriert worden, alle Mitarbeiter, vor allem von albanischer Seite, bewegen sich frei im serbischen Stadtteil und in einzelnen Fällen umgedreht, es gibt private Gespräche, und die Mitarbeiter kennen sich gegenseitig als Persönlichkeit“ (Dascha Kuhn, ehemalige SHL-Freiwillige in Rahovec/Orahovac, Email vom 13.07.05).

die Arbeit des Jugendzentrums räumt der Projektkoordinator von SHL in Rahovec/Orahovac ein: „Ich kann nicht sagen, dass ich zwanzig Jugendliche hier abgehalten habe, dass die nicht eine Straftat machen. Es ist sehr schwer zu messen und zu sagen, ah, das habe ich erreicht.“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Seine Hoffnungen verbindet er mit den Jugendlichen selbst: „Zum Beispiel in der Friedensbildung, in der Integration von Minderheiten. Ich glaube, die Jugendlichen sind bereit, mehr als die Erwachsenen diesen Prozess zu unterstützen, obwohl sie persönlich auch Schäden durch den Krieg erlitten haben. Und das gibt uns Kraft, in dem Bereich auch weiter zu machen“ (Lulzim Dragidella, Projektkoordinator SHL, Rahovec/Orahovac).

Der Enthusiasmus Einzelner, wie den Mitarbeitern von SHL und einigen engagierten Jugendlichen, birgt einerseits die Chance, auf lokaler Ebene eine hohe Wirkung zu erzielen. Andererseits bestehen im Hinblick auf die Abstimmung dieser Potentiale mit anderen Akteuren der Gewaltprävention über den lokalen Rahmen hinaus zahlreiche Hindernisse, in die im folgenden Abschnitt Einblick gegeben wird.

3.3 *Early warning/action*: Kooperation und Koordination lokaler und anderer Akteure zur Gewaltprävention

Es wurde bereits mehrmals angedeutet, dass es für das frühzeitige Erkennen und viel mehr noch für das frühzeitige Reagieren auf eine mögliche Eskalation von Gewalt der Zusammenarbeit der auf den drei gesellschaftlichen Ebenen angesiedelten „Friedensallianzen“ bedarf. Die Praxis zeigt jedoch, dass es sich hierbei um eine der zentralen Herausforderungen des *post-conflict peacebuilding* handelt: „On coordination, most practitioners and actors on all levels of intervention believe in its usefulness; however, in practice, coordination hardly ever works. Everybody wants to coordinate, but nobody wants to be coordinated!“ (Pfaffenholz 2004: 163) Die Ursachen hierfür sind vielfältig und können bei allen Akteuren gleichermaßen gesucht werden. Angefangen auf der Ebene der internationalen Akteure herrsche kein Mangel an Gremien, Arbeitsgruppen u.ä., berichtet eine UNMIK-Mitarbeiterin in Prizren: „Mehrere pro Woche gibt es verschiedene Meetings, wo verschiedene Akteure teilnehmen. Es gibt das *security briefing* jeden Montag, dann gibt es das *four pillar meeting* alle zwei Wochen, *municipality meetings*, *municipal working group on returns*. Also, es gibt Meetings zu allen möglichen Themenbereichen und je nach dem, wer da involviert ist, wer da eine Rolle spielt, ist dann eben auch mit von der Par-

tie. Also Meetings haben wir hier genug, um uns auszutauschen.“ (UNMIK-Mitarbeiterin, Prizren).

Diese Treffen, so der vermittelte Eindruck, beziehen vorwiegend die auf der Makro- und Mesoebene agierenden internationalen und lokalen Strukturen ein. Zivilgesellschaftliche Organisationen, LNGOs, sind in diesen Gremien tendenziell nicht vertreten: „Wenig, weil die normalerweise keine Gelder haben. NGOs sind dann beteiligt, wenn es darum geht, das Serben zurückkehren wollen, deren Häuser müssen wieder aufgebaut werden. Da gibt es NGOs, die dafür Gelder beantragen. Das sind aber keine einheimischen NGOs.“ (UNMIK Mitarbeiterin, Prizren).

Die deutsche Friedensfachkraft Silke Maier-Witt, die im Rahmen des deutschen Zivilen Friedensdienstes seit einigen Jahren im Kosovo arbeitet, berichtet in diesem Zusammenhang von den Problemen, die die unterschiedlichen Arbeitsweisen internationaler und einheimischer Organisationen mit sich bringen: „... beim ersten Treffen der NGOs waren keine lokalen Gruppen dabei. Auf meine Nachfrage wurde erklärt, das wäre ein Beschluss, weil es mit den lokalen Gruppen so lange dauert. Sie reden so viel und so lange.“ (Maier-Witt 2000: 325). Dieser Einblick zeigt, dass die Kooperation und Koordination u.a. auch ein hohes Maß an Kompetenz in interkultureller Kommunikation verlangt – nicht nur seitens der Internationalen, sondern auch der Lokalen. Weiterhin sind klare Absprachen zwischen den Akteuren notwendig, wenn die Zusammenarbeit mit Leben erfüllt werden soll: „If Track I, II and III actors are to cooperate effectively, a clear definition of appropriate roles and behaviours is an essential precondition.“ (Pfaffenholz 2004: 164).

In Rahovec/Orahovac gab es seit der Etablierung der kosovarischen Gemeindeverwaltung im Rahmen der Provisional Institutions of Self Government (PISG) regelmäßige „NGO coordination meetings“, die von einer Abteilung der Gemeinde organisiert wurden und an der auch die lokale KPS teilgenommen hatte. Im Zuge der Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung und der Abschaffung der zuständigen Abteilung stagnierten die Treffen. Dabei wird die Bedeutung dieser Treffen seitens des örtlichen OSZE-Büros vorwiegend für die NGOs hervorgehoben: „...the NGO community had to go through a process of defining its needs for further coordination and cooperation and identifying effective mechanisms for that. Finally, three of the stronger and well established organizations, Youth Centre, HAREJA and PROMOCOM, took the lead to host and facilitate monthly coordination meetings of all interested NGOs. KPS community policing

team and the Municipal Gender officer are also attending these meetings.“ (OSCE Municipal Profile 2004: 7). Zum Zeitpunkt der Feldforschung waren die Treffen jedoch ganz zum Stillstand gekommen. Der Projektkoordinator von SHL in Rahovec/Orahovac begründet dies mit der Tatsache, dass zu HAREJA und PROMOCOM bereits eine Vernetzung besteht und aufgrund der ähnlichen thematischen Ansätze und Zielgruppen schon mehrmals Aktivitäten gemeinsam durchgeführt wurden. Während die Kooperation mit den lokalen Verwaltungsstrukturen für die LNGOs gerade angesichts des Rückzugs der INGOs sicherlich bedeutsam ist, werden allerdings in die umgekehrte Richtung, d.h. seitens der lokalen Gemeindevertreter und anderer Akteure, die Potentiale einer Kooperation mit den LNGOs offensichtlich ebenso unterschätzt, denn „[u]sually NGOs have access to more in-depth information concerning the situation on the ground in different areas of a country compared to governmental organisations.“ (Pfaffenholz 2004: 164). Von Seiten der LNGOs herrscht gegenüber den staatlichen kosovarischen Strukturen offenbar Misstrauen, was nicht nur historisch begründet ist, sondern auch an den häufig erfahrenen *Top-down*-Strategien liegt. Diese Art des Vorgehens hat zur Folge, dass „viele relevante Informationen nicht von ‚unten‘ nach ‚oben‘ gelangen, dass die Basisarbeiter (insbesondere die Einheimischen) sich in die Entscheidungs- und Planungsprozesse nicht einbezogen fühlen und somit die Gefahr besteht, dass das Netzwerk an Effektivität verliert“ (Dragidella 2004: 183). Um Komplementarität und Kohärenz zwischen den Akteuren und den von ihnen bearbeiteten Maßnahmen zu erreichen, sind angesichts der beschriebenen Widerstände und konzeptionellen Probleme ein langwieriger Prozess und die Lernbereitschaft aller Beteiligten notwendig.

4. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass die Prävention von Gewaltexplosionen wie den Unruhen im März 2004 im Kosovo mit den konventionellen Mitteln von Frühwarnsystemen nur begrenzt möglich ist, da sie vom politischen Willen und den Kapazitäten der internationalen Gemeinschaft abhängig sind. Dabei wurde deutlich, dass Defizite im *early action*, also bei der Übersetzung der von verschiedenen Institutionen ausgegebenen Warnsignale in adäquates Handeln, die entscheidende Problematik sind. Im Rahmen einer offenen Definition von *early action* wurde die Einbeziehung alternativer Akteure und Ansätze, speziell nichtstaatlicher Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung, vorgeschlagen. Zivilgesellschaftliche Anstrengungen auf der untersten gesellschaftlichen Ebene wurden als ein Baustein eines mehr-

dimensionalen *post-conflict peacebuilding* dargestellt. Dabei wurde die Bedeutung interethnischer Kommunikation und Interaktion für die Vermeidung interethnischer Gewalt herausgestellt. Durch die (Wieder-)Herstellung von Beziehungen über die ethnisch verfestigten Trennlinien hinweg kann der strukturelle Transformationsprozess auf den anderen Ebenen der Friedenskonsolidierung wesentlich unterstützt werden. Das hauptsächliche Hindernis für die Effektivität von Gewaltprävention ist jedoch die mangelnde Kooperation und Koordination zwischen den Akteuren der Mikro-, Meso- und Makroebene im *post-conflict peacebuilding*. In Bezug auf die LNGOs wird dies vor allem durch das vorherrschende Modell des *top-down peacebuilding* beeinträchtigt.

Dem negativ gezeichneten Bild von der Praxis der vertikalen Kooperation und Koordination zur Gewaltprävention können jedoch positive Ansätze auf der Mikroebene bezüglich einer horizontalen Zusammenarbeit entgegengesetzt werden. Dabei soll das Fallbeispiel „Schüler helfen Leben“ mit seiner „grenz“-überschreitenden Struktur in Rahovec/Orahovac zwar nicht pauschalisiert werden: Es kann jedoch, wie ähnliche Initiativen der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit, Chancen für konzeptionelle Überlegungen in diesem Bereich bieten. Dabei stellen die kosovo-albanischen und serbischen Mitarbeiter des Jugendzentrums in Rahovec/Orahovac, auf eine theoretische Ebene gehoben, die Überschneidung zweier *peace constituencies* dar. Dieses bei Jens Narten in Weiterentwicklung befindliche Konzept der „shared peace constituencies“, das auf der *Training Unit of the OSCE in Kosovo 2001/2002* basiert, dupliziert die von Lederach eingeführte Pyramide insofern, als hier zunächst die friedenskonsolidierenden Maßnahmen und Akteure nach ihrer Zugehörigkeit zu den (verfeindeten) ethnischen Gruppen dargestellt sind. Im Rahmen des Kosovo-Konflikts sind das, grob vereinfacht, Strukturen der Kosovo-Albaner in einer Pyramide A und Strukturen der Serben in einer Pyramide B. Im Gegensatz zu *track 1* und *2* arbeiten Akteure auf der dritten Ebene, dem gesellschaftlichen Mikrolevel, durchaus zusammen, wie dies das Beispiel SHL in Rahovec/Orahovac verdeutlicht. Auf *track 1* werden die Widerstände gegen eine Zusammenarbeit am deutlichsten. Denn sowohl in Belgrad als auch in Prishtinë/Pristina ist bei den politischen Entscheidungsträgern die Dialogbereitschaft kaum oder gar nicht vorhanden, ohne sie gibt es jedoch keine Kooperation. Die Mesoebene wird im *post-conflict peacebuilding* von den internationalen NGOs dominiert, die selbst oft Mitarbeiter aus den verschiedenen Ethnien haben. Ihr zeitlich begrenztes Engagement und die Fluktuation der Mitarbeiter bringen sie aber nur bedingt in die Lage, interethnische Friedensallianzen zu schaffen.

Wie können nun aber die Kapazitäten und Vorteile der auf der unteren gesellschaftlichen Ebene, *track 3*, geschaffenen „shared peace constituencies“ (vgl. Narten 2004: s.o.) weiter genutzt werden, um die Chancen für ein *bottom-up peacebuilding* – ein *early action* „von unten“ – zu nutzen und auszubauen? Ausgehend von der durch SHL praktizierten Jugendarbeit und ZKB geht es dabei um die Einbeziehung anderer gesellschaftlicher Kreise, die von der Arbeit mit Jugendlichen profitieren bzw. beeinflusst sind. Dies sind in erster Linie Lehrer, aber auch andere *civil servants*, für die Anreize geschaffen werden müssten, sich in die Vernetzung der kosovo-albanischen und serbischen Mitarbeiter und einiger Jugendlicher zu integrieren. Im Rahmen des staatlichen Bildungswesens haben Lehrer wiederum Zugang zur mittleren Führungsschicht, die ihrerseits mit den politischen Parteien zusammen arbeiten etc. Die vertikale Kooperation und Koordination zwischen den Ebenen würde somit von unten nach oben gefördert. Das *Bottom-up*-Modell führt, auf andere Bereiche außerhalb der Jugendarbeit übertragen, zu einem von einer breiten zivilgesellschaftlichen Basis getragenen Prozess der Friedenskonsolidierung und der dauerhaften Gewaltprävention.

Bei der Einbeziehung der Potentiale von LNGOs in ein holistisches System der Gewaltprävention geht es nicht darum, die vorhandenen Mechanismen von *early warning* und *early action* grundsätzlich zu verändern. Vielmehr wird hier auf der Basis der vorangegangenen Fallstudie vermutet, dass lokale interethnische Friedensallianzen oder „shared peace constituencies“ potentiell einen positiven Einfluss auf die frühe und langfristige Prävention von Gewalt haben. Auch in anderen Regionen zeigt sich, dass das Auftreten ethnisch motivierter Gewalt durch gruppenübergreifende, zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit tendenziell vermindert wird. Eine umfassende Untersuchung Ashutosh Varshneys zu den sich zwischen 1950 und 1995 ereigneten Unruhen zwischen Hindus und Moslems in Indien demonstriert anhand eines Datenvergleichs von sechs indischen Städten mit einer gemischt ethnischen Bevölkerung, dass dort, wo institutionalisierte Beziehungen zwischen Hindus und Moslems bestehen, die Wahrscheinlichkeit für „ethnischen Frieden“ höher ist als in anderen Städten, in denen solche Bindungen nicht existieren. Den Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und „politischen Schocks“ erklärt der Autor wie folgt: „If the civic edifice is *interethnic and associational*, there is a good chance it can take ethnic earthquakes that rank quite high on the Richter scale (a partition, a desecration of a holy place, perhaps civil war); if it is *interethnic and quotidian*, earthquakes of smaller intensity can bring the edifice down (defeat of an ethnic political party in elections, police brutality in a particular city); but if engagement is only *intraethnic*, not interethnic, small tremors (uncon-

firmed rumors, victories and defeats in sports) can unleash torrents of violence. A multiethnic society with few interconnections across ethnic boundaries is very vulnerable to ethnic disorders and violence.” (Varshney 2002: 12). Wenn es sich auch im Vergleich zum Kosovo in Indien nicht um eine Nachbürgerkriegsgesellschaft handelt und Indien ein demokratisches System vorzuweisen hat, geht es doch in beiden Fällen um ethnisierte Gruppenkonflikte. So führen „highly decentralized tension-managing organizations“ (Varshney 2002: 47), deren Grundlage die Kommunikation und Interaktion von friedensbereiten Akteuren der verschiedenen Lager ist, die Bedeutung der gesellschaftlichen Mikroebene für die Gewaltprävention vor Augen.

Das Fazit der vorliegenden Untersuchung ist, dass die Aufwertung lokaler, zivilgesellschaftlicher Akteure zwar überaus sinnvoll erscheint, aber ohne die horizontale und vertikale Kooperation und Koordination mit den anderen staatlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im *post-conflict peacebuilding* keine dauerhafte Prävention von Gewalteskalationen möglich ist. Dabei sind die Vorteile solcher unspektakulären, subtilen Aktivitäten von Initiativen wie „Schüler helfen Leben“ in Rahovec/Orahovac zu stärken. Das „stille“ Engagement dieser und ähnlicher Organisationen auf der gesellschaftlichen Mikroebene sind zwar einerseits für ihren Erfolg unerlässlich, erschweren andererseits aber ihre gezielte Förderung. Eine Antwort auf die Frage, wie in der Praxis eine solche „rolling prevention“ (vgl. Lund 1998: 4) implementiert werden könnte, kann dieses Abschlusskapitel nicht bieten. Frühwarnsysteme hätten jedoch im Idealfall nur noch im Ausnahmefall die Funktion einer „alarm bell“ (vgl. Lund). *Early warning* und *early action* wären dann nicht punktuelle Aktivitäten externer Akteure, sondern integraler Bestandteil eines prozesshaften, multidimensionalen *post-conflict peacebuilding*.

Auf der internationalen Ebene gibt es Anzeichen dafür, dass Prävention und *peacebuilding* in wachsendem Maße als Querschnittsaufgabe verstanden werden, und dass die Bedeutung zivilgesellschaftlicher, lokaler und internationaler NGOs anerkannt wird. Auf Initiative des UN-Generalsekretärs Kofi Annan fand im Juli 2005 in New York eine internationale Konferenz mit dem Thema „From Reaction to Prevention: Civil Society Forging Partnerships to Prevent Violent Conflict and Build Peace“ statt. Ziel der Konferenz war es, eine „Globale Partnerschaft“ zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, der UN und nationalen Regierungen zu schaffen und dabei die Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Organisationen gezielter für die Friedensförderung zu nutzen (vgl. Spelten/Schade 2005: 182). Im Kosovo, dem

bisher umfassendsten Versuch der Friedenskonsolidierung unter der Führung der UN, werden diese neuen Partnerschaften dringend benötigt – und zwar vor allem auf der lokalen und praktischen Ebene.

5. Quellen- und Literaturverzeichnis

- Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hg.) (2004): Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Calic, Marie-Janine (2004a): Kosovo 2004. Optionen deutscher und europäischer Politik. SWP-Studie, Januar 2004, http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studie.php?id=2488&active=swpstudien&PHPSESSID=e83675bdf2710230678a813c7acd4f3d, Stand: Januar 2004, Zugriff: 02.03.05.
- Calic, Marie-Janine (2004b): Sturzflug ins Chaos. In: *Die Zeit* 14/2004, <http://zeus.zeit.de/text/2004/14/Kosovo>, Stand: März 2004, Zugriff: 22.05.05.
- Chojnacki, Sven/Eberwein, Wolf-Dieter (2000): Die Kultur der Prävention. Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik?, <http://www.wz-berlin.de/p00-301>, Stand: März 2000, Zugriff: 26.02.05.
- Dragidella, Lulzim (2004): Jugend- und Versöhnungsarbeit in Nachkriegsgebieten: Rahovec/Orahovac im Kosovo. In: Seifert, Ruth, op. cit., S. 172-189.
- Evers, Tilmann (Hg.) (2000): Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Leske & Budrich. Opladen.
- FAST (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlungen) (2003): Kosovo Update 3 (2003), http://www.swisspeace.org/uploads/fast/updates/Kosovo_3_03.pdf, Stand: August 2003, Zugriff: 05.07.05.
- FAST (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlungen) (2004a): FAST Special Update March 2004, http://www.swisspeace.org/uploads/fast/updates/Kosovo_special_04.pdf, Stand: März 2004, Zugriff: 20.06.05.
- FAST (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlungen) (2004b): Kosovo Analytical Framework, http://www.swisspeace.org/fast/uploads/FAST/AF/FAST_Analytical_Framework_Kosovo_July04.pdf, Stand: Juli 2004, Zugriff: 20.06.05.
- Fischer, Martina (2004): Recovering from War: Reconstruction versus Just Peace. In: Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (2004), op. cit., S. 374-402.
- Hebb, Bernhard (2004): Gemeinwesenarbeit im Wiederaufbau kriegszerütteter Gesellschaften: Ein Beispiel im Kosovo. In: Seifert, Ruth (2004), op. cit., S. 115-140.
- Human Rights Watch (2004): Failure To Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004, <http://hrw.org/reports/2004/kosovo0704/kosovo0704.pdf>, Stand: Juli 2004, Zugriff: 20.06.05.
- ICG (International Crisis Group) (2004): Collapse in Kosovo. Europe Report N°155, 22. April 2004, http://www.icg.org/library/documents/europe/balkans/155_collapse_in_kosovo_revised.pdf, Stand 22.04.04, Zugriff: 02.03.05.
- Kaldor, Mary (2000): Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Kuhn, Dascha (2004): „Schüler helfen Leben“ im Kosovo – Prozessanalyse eines Internationalen Jugendförderungsprojekts. Magisterarbeit, Dokument persönlich von der Autorin erhalten.
- Llamazares, Monica/Reynolds Levy, Laina (2003): NGOs and Peacebuilding in Kosovo. Centre for Conflict Resolution. Working Paper 13, Department of Peace Studies, Uni-

- versity of Bradford, <http://www.bradford.ac.uk/acad/confres/papers/pdfs/CCR13.pdf>, Stand: Dezember 2003, Zugriff: 10.03.05.
- Lund, Michael S. (1998): Bridging the Gap between Warning and Response: Approaches to Analyzing Effective Interventions, In: *Schmeidl, Susanne/Adelmann, Howard* (Hg.) (1998), op. cit., S. 1-5.
- Maier-Witt, Silke (2000): Ein Alltag in Prizren. Als Friedensfachkraft im Kosovo. In: *Evers, Tilmann*, op. cit., S. 323-329.
- Narten, Jens (2005): „Shared peace constituencies.“ Konzept der *Training Unit of the OSCE in Kosovo 2001/2002* in Weiterentwicklung. verwendet in Absprache mit dem Autor.
- OSCE (*The Organization for Security and Co-operation in Europe*) (1999): Human Rights in Kosovo – As seen, As Told. Volume I, October 1998 – June 1999, http://www.osce.org/documents/mik/1999/11/1620_en.pdf, Stand: 5.11.99, Zugriff: 23.04.05.
- OSCE (*The Organization for Security and Co-operation in Europe*) (2004): Municipal Profile Rahovec/Orahovac, Juni 2004, persönlich erhalten von Annett Gerber, OSCE Rahovec/Orahovac.
- OSCE (*The Organization for Security and Co-operation in Europe*) (2005): Municipal Profile Rahovec/Orahovac, http://osce.org/documents/mik/2005/02/1016_en.pdf, Stand: Februar 2005, Zugriff: 25.04.05.
- Ropers, Norbert (2000): Die internen Akteure stärken! Krisenprävention und Konflikttransformation durch Friedensallianzen. In: *Evers, Tilmann* (2000), op. cit., S. 68-77.
- Schenker, Harald (2004): Violence in Kosovo and the way ahead. ECMI Brief #10, March 2004, http://www.ecmi.de/download/brief_10.pdf, Stand: März 2004, Zugriff: 20.03.05.
- Schmeidl, Susanne/Adelmann, Howard (1998): Early Warning and Early Response, <http://www.cianot.org/book/schmeidl/index.html>, Stand: 1998, Zugriff: 28.04.05.
- Schüler helfen Leben (2003): Jahresbericht 2003, <http://www.schueler-helfen-leben.org/>, Stand: 30.06.04, Zugriff: 01.07.05.
- Schüler helfen Leben (2004): Jahresbericht 2004, <http://www.schueler-helfen-leben.org/>, Stand: 30.06.05, Zugriff: 01.07.05.
- Seifert, Ruth (Hg.) (2004): Soziale Arbeit und kriegerische Konflikte. Lit-Verlag. Münster.
- Spelten, Angelika (2004): Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun? In: *Weller, Christoph et al.* (2004): Friedensgutachten 2004. Lit-Verlag. Münster, S. 269-278.
- Spelten, Angelika/Schade, Jeannette (2005): Herausforderungen internationaler Kooperation in der zivilen Konfliktbearbeitung. In: *Ratsch, Ulrich et al.* (2005), op. cit., S. 182-190.
- UNDP (*United Nations Development Program*) (2004): Human Development Report Kosovo. UNDP Kosovo. Pristina.
- UNDP (*United Nations Development Program*) (2003): Early Warning Report Kosovo, Report # 4, May – August 2003. USAID, RIINVEST, UNDP. Pristina.
- UNDP (*United Nations Development Program*) (2003): Early Warning Report Kosovo, Report # 5, September – December 2003. USAID, RIINVEST, UNDP. Pristina.
- UNDP (*United Nations Development Program*) (2004): Early Warning Report Kosovo, Report # 6, January – April 2004. USAID, RIINVEST, UNDP. Pristina.
- UNICEF (*United Nations Children's Fund*) (2004): Youth in Kosovo. UNICEF Kosovo. Pristina.
- Varshney, Ashutosh (2002): Ethnic Conflict and Civic Life. Hindus and Muslims in India. Yale University Press. New Haven & London.
- Weller, Christoph (2003): Zivile Konfliktbearbeitung: Begriffe, Akteure, Rahmenbedingungen. In: *Plattform Zivile Konfliktbearbeitung / Brinkmann, C., Frey, U., Quack, M., Weller, C.* (Hg.) (2003): Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme. Bonn.

Zunzer, Wolfram (2004): Zivile Konflikttransformation: Akteure, Aktivitäten und Chancen der Kooperation. In: *Blanke, Ursula* (Hg.) (2004): Krisen und Konflikte. Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S.163-202.

Die Staatspolizei in Albanien

*Reformstand und Perspektiven unter Berücksichtigung aktueller
EU-Richtlinien*

1. Einleitung

Der Systemwechsel von der kommunistischen Diktatur hin zu demokratischen Strukturen bedeutete für Albanien den Ausweg aus der Jahrzehnte dauernden politischen Isolation. Er brachte wegen des offenen Grenzverkehrs viele, für die Bevölkerung bisher unbekannte soziale Phänomene mit sich, unter anderem grenzüberschreitende Mobilität, ein erheblich ausgedehntes Warenangebot und Pressefreiheit. Jedoch sah und sieht sich die junge Demokratie auch mit den negativen Auswirkungen dieser Öffnung konfrontiert. Kriminelle Delikte wie Drogenhandel, Prostitution und Menschenhandel waren in Albanien vorher unbekannt. Als diejenige Institution, die mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Land beauftragt ist, hat die albanische Polizei die schwierige Aufgabe, diese auch für die neuen Probleme und Gefahren zu bewältigen und ein sicheres Umfeld zu schaffen.

Die Diktatur hatte ein armes Land und eine Polizei mit starker ideologischer Prägung, schlechter Ausrüstung und unzureichenden Fähigkeiten zur Bewältigung schon vorhandener und erst recht neuer Sicherheitsprobleme hinterlassen. Um die Hindernisse zu überwinden und die Polizei von ihrer Vergangenheit zu lösen, waren und sind Reformen notwendig. Die Reformen, welche im Jahr 1992 begannen, wurden im Jahr 1997 durch eine schwere Staatskrise unterbrochen und später, im Jahr 1999, mit einer neuen Philosophie und neuen Zielen wieder aufgenommen. Ein besonderer Antrieb dafür ist die Perspektive der Integration in die Europäische Union, die aber an die Erfüllung gewisser Standards gebunden ist.

2. Der Reformprozess vor dem Hintergrund der EU-Anforderungen

2.1 Die EU als wichtiger Akteur bei der Reform

2.1.1 Allgemeine Kriterien für die Polizei

Albanien befindet sich wie die anderen Staaten Südosteuropas auf dem Weg der Annäherung an die Europäische Union mit der Perspektive auf eine zukünftige Mitgliedschaft. Diese Annäherung ist Bestandteil einer Initiative der EU im Rahmen ihrer Strategie für die gesamte Region. Im Jahr 1996, nach den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und der Unterzeichnung der Friedensabkommen von Dayton/Paris und Erdut, formulierte die EU in ihrem Regionalkonzept „die erfolgreiche Umsetzung der Friedensabkommen und die Schaffung einer Zone politischer Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstands“¹ als Ziele.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der 1999 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen wurde, lieferte ein neues und effektiveres Konzept für die Entwicklung der Beziehungen zu den Ländern der Region (und brachte damit die Regionalstrategie einen Schritt vorwärts). Im Mittelpunkt des Prozesses steht die Bereitschaft der EU zur engen Zusammenarbeit und breiten Unterstützung dieser Länder bei der Erfüllung jener Anforderungen, die für die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens als ein erster Schritt der Annäherung zwingend erforderlich sind. Die EU will die Länder später als Mitglied aufnehmen, sobald sie die Kopenhagener Kriterien erfüllen. Zu diesen gehören:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für Demokratie,
- Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten,
- das Vorhandensein einer funktionsfähigen Marktwirtschaft,
- die Fähigkeit, den Marktkräften und dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Union standzuhalten.

Neben der erhöhten wirtschaftlichen und finanziellen Hilfe sowie der Unterstützung des freien Marktes seitens der EU spielen für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder die Förderung der Demokratisierung der Zivil-

¹ Vgl. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, in: Portal der Europäischen Union, unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r18003.htm>, Zugriff am 11.05.2005.

gesellschaft sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres eine wichtige Rolle.

Insbesondere der letztgenannte Bereich ist für die innere Stabilität und die Kriminalitätsbekämpfung bzw. -prävention von grundlegender Bedeutung. Die innere Stabilität selbst ist eine wichtige Voraussetzung bzw. eine *conditio sine qua non* für die Entwicklung eines Landes in allen Bereichen.

Betrachtet man die Ereignisse der letzten Jahre des 20. Jahrhunderts auf dem Westbalkan, so ist offensichtlich, wie wichtig Sicherheit und Stabilität nicht nur für ein Land, sondern auch für die ganze Region sind. Heutzutage besteht ein großer Bedarf an Zusammenarbeit der Länder im Bereich Sicherheit; nicht mehr nur zur Prävention von Kriegen, sondern vielmehr zur Bekämpfung von Netzwerken organisierter Kriminalität, Schmuggel sowie Waffen- und Menschenhandel.

In den post-kommunistischen Ländern Ost- und Zentraleuropas war eine Reform des Sicherheitssektors eine der Voraussetzungen für die zukünftige Integration in die Euro-Atlantischen Organisationen. Im Rahmen einer solchen Reform hat die EU den Einbau des „europäischen Modells“ in die Sicherheitsstrukturen der jeweiligen Länder gefordert.² Es handelt sich um eine neue Doktrin und Mission der Sicherheitskräfte im Rahmen der Anpassung an die neuen Anforderungen zur Bewältigung von neuen Risiken und Bedrohungen. Dieser Reform unterzogen sich ebenfalls die Sicherheitsorgane der Länder des Westbalkans, die zuvor entweder durch ein kommunistisches System oder durch Bürgerkriege geprägt waren. Die Polizeireform ist ein wichtiger Teil der Reform des Sicherheitssektors,³ wo durch Umstrukturierung und Modernisierung westeuropäische Standards angestrebt werden.

Die EU unterstützt die Länder der Region bei der Durchführung der Reform durch spezielle Fonds bei der Ausbildung der Polizeikräfte und im Bereich der Logistik im Rahmen des *CARDS*-Programms.⁴ Gleichzeitig gibt sie

2 Vgl. Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, challenges and Prospects* (Adelphi Paper 344), New York 2002, S. 19f.

3 Der Sicherheitssektor schließt die Streitkräfte, paramilitärische Einheiten, Polizei, Gendarmerie und die Geheimdienste ein sowie diejenigen zivilen Behörden, die für deren Kontrolle und Beaufsichtigung zuständig sind. Vgl. Herbert Wulf, *Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlung für die technische Zusammenarbeit*, Eschborn 2000, S. 16.

4 *CARDS* (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) ist das EU-Förderprogramm für die Region Südosteuropa seit dem Jahr 2000.

Empfehlungen für Verbesserungen in verschiedenen Arbeitsbereichen der Polizei, z.B. bei der Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft und der Erhöhung der Effizienz bei der Verbrechensbekämpfung. Zudem überprüft sie deren Umsetzung in den von der Europäischen Kommission erstellten *SAP*-Jahresberichten für jedes Land.

Nach europäischem Vorbild ist die Polizei eine zivile Institution im Dienst der Gesellschaft. Ihre Arbeit beruht auf den Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte. Sie untersteht keiner politischen Partei, sondern ist eine Institution der staatlichen Verwaltung für die Gemeinschaft. Ihre Aufgaben, ihr Status und ihre Organisation sind gesetzlich verankert. Hiernach bekämpft und verhindert sie Verbrechen, sorgt für Ordnung und Sicherheit, schützt und achtet die Menschenrechte und hat zudem die Aufgabe, Dienstleistungen und Beistand für die Öffentlichkeit zu erbringen.

Konkrete Vorstellungen für das von der EU geteilte Vorbild bzw. Muster einer effektiven Polizeiarbeit lassen sich vom Europäischen Kodex der Polizeiethik⁵ des Europarats ableiten. Dieses Papier wurde von Experten für Ethik und Probleme der Polizei zur Festlegung gemeinsamer Polizeistandards für alle Mitgliedstaaten erarbeitet. Der Kodex beinhaltet Vorschriften über die Rolle der Polizei in einer modernen demokratischen Gesellschaft, ihre legislative Basis, Ziele und Aufgaben entsprechend der gesetzlichen Ordnung sowie Anweisungen über die Verhaltens- und Vorgehensweise in spezifischen Situationen.

Inhaltlich geht es darin um den Aufbau von Polizeistrukturen, Beziehungen zur Öffentlichkeit (Bürger, nichtstaatliche Organisationen, Medien etc.), die Rechte des Polizeipersonals, ihre Schulung und Ausbildung, polizeiliche Ermittlung und das Vorgehen bei Verhaftungen, Kontrolle der Institution und internationale Zusammenarbeit. Insgesamt wird in dem Kodex darauf hingewiesen, dass die Polizei ein öffentliches, auf Recht basierendes Organ ist und Polizeioperationen immer in Übereinstimmung mit dem jeweiligen innerstaatlichen Recht und den vom betreffenden Land anerkannten internationalen Standards durchgeführt werden sollen.⁶ Die Organisation der Poli-

5 Vgl. Council of Europe, Committee of Ministers, European Code of Police Ethics, Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics, unter: [http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Documents/Rec\(2001\)10%20European%20Code%20of%20Police%20Ethics.asp](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Documents/Rec(2001)10%20European%20Code%20of%20Police%20Ethics.asp), Zugriff am 03.05.2005.

6 Vgl. ebd., Absatz Nr. 3.

zei soll nach einem klaren Hierarchiesystem erfolgen, so dass stets zu erkennen ist, bei welcher Person die Verantwortung für Handlungen oder Unterlassungen liegt.

Hinsichtlich der Richtlinien bei der Polizeiintervention gilt primär, dass alle polizeilichen Operationen das Recht eines jeden Individuums auf Leben respektieren müssen. Daher sind alle (geplanten) Handlungen auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. In keinem Fall dürfen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sowie ungesetzliche Bestrafung zugelassen oder toleriert werden.⁷

Wichtiger Bestandteil des Kodex ist zudem der Leitfaden über die Zusammenarbeit der Polizei mit der Staatsanwaltschaft und die Notwendigkeit der Abgrenzung von Zuständigkeiten der Polizei gegenüber anderen Justizorganen.⁸

Die Rechte des Polizeipersonals und allgemeine Richtlinien zu dessen Ausbildung finden ebenfalls Eingang in das Dokument. Polizisten unterstehen prinzipiell den gleichen zivilen und politischen Rechten wie jeder andere Bürger; Einschränkungen oder erweiterte Befugnisse sind nur gestattet, wenn sie für die Ausübung der polizeilichen Funktionen in einer demokratischen Gesellschaft entsprechend dem Gesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention erforderlich sind. Die Ausbildung des Polizeipersonals soll auf den Grundwerten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte fußen und in Übereinstimmung mit den Zielen der Polizei entwickelt werden.⁹

Der Europäische Kodex der Polizeiethik ist dennoch eher ein Paket mit allgemeinen Direktiven auf der normativen Ebene. Verankert in den Polizeigesetzen dient er zur Errichtung einer demokratischen Institution auf gemeinsamen Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Er stellt die Grundanforderungen an die Polizei dar, ohne deren Erfüllung die weitere Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft in spezifischen Aufgaben unmöglich ist. Jedoch sind weitere Anforderungen zu erfüllen, um die EU-Standards des „dritten Pfeilers“¹⁰ zu erreichen.

7 Vgl. European Code of Police Ethics, a.a.O., Nr. 35-36.

8 Vgl. ebd., Absatz Nr. 6-9.

9 Ebd., Absatz Nr. 26-31.

10 Den so genannten dritten Pfeiler der EU bildet die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität.

Von den Ländern, die Kandidaten für eine Vollmitgliedschaft sind, sowie denjenigen, die eine Mitgliedschaft anstreben, verlangt die EU, dass die Polizei als Teil der öffentlichen Verwaltung und umso mehr als Institution im Kampf gegen Verbrechen und organisierte Kriminalität nicht korrupt ist und sich für eine effektive Bekämpfung aller Formen des Verbrechens mit allen Mitteln einsetzt. Sie soll dafür über den nötigen gesetzlichen Rahmen und eine gute Organisation verfügen, die ihr ein schnelles Handeln ermöglicht. Die EU verlangt auch eine Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und anderen Organen des Justizwesens, so dass die Kriminalität wirksam bekämpft werden kann. Somit wird deutlich, dass sich die Zusammenarbeit nicht auf das Zusammenspiel dieser Organe beschränken kann. Politik und insbesondere die Regierung müssen die Rahmenbedingungen für Rechtsstaatlichkeit schaffen.

2.1.2 Hilfsprogramme der EU für die albanische Polizei – konkrete Maßnahmen

Im Normalisierungsprozess nach 1997 waren vor allem vertrauensbildende Maßnahmen und strukturelle Änderungen erforderlich. Die EU und andere Staaten haben dies berücksichtigt und seit 1997 Polizeiemissionen vor Ort stationiert, um der albanischen Polizei bei der Wiederherstellung der Ordnung und einer folgenden Reform beizustehen.

European Commission Police Assistance (Oktober 2001-August 2002)

Nach dem Ablauf des Mandats für *MAPE (Multinational Advisory Police Element)* der WEU, 1997-2001) beschloss die Europäische Kommission, ihre Unterstützung für die albanische Polizei durch die Errichtung eines von *PHARE (Poland and Hungary Assistance and Recovery in Europe)*¹¹ finanzierten Projektes fortzusetzen. Die *ECPA-A (European Commission Police Assistance to Albania)* wurde als Brücke zwischen der beendeten Mission *MAPE* und dem späteren Programm *PAMECA (Police Assistance Mission of the European Commission to Albania)* geschaffen. Die Leitung des Projektes übernahm Spanien; andere Teilnahmeländer waren Dänemark, Finnland, Deutschland, Großbritannien, Griechenland, die Niederlande und Schweden.¹²

11 Das Programm wurde ursprünglich für Ungarn und Polen entwickelt, um den Reformprozess zu unterstützen und zu beschleunigen. Es wurde im Jahr 1992 auf Albanien ausgedehnt.

12 Vgl. Klaus Schmidt, *Strengthening Peace and Stability through Police Assistance in South East Europe: The Case of Albania*, in: Österreichs Bundesheer, Quelle: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg8_pmp_06_schm.pdf, Zugriff am 5.5.2005, S. 106.

Ziel der Brückenmission war die Fortsetzung des von *MAPE* geleisteten Beitrags hinsichtlich Assistenz, Beratung, Ausbildung und Evaluierung. Sie entwarf Projekte, die zum einen eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Logistik¹³ vorsah und zum anderen einen Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen anstrebte. Hier zu erwähnen sind vor allem Projekte zur Entwicklung von standardisierten Prozeduren (insbesondere zur Prüfung und Entwicklung von Abläufen in der Kontrollbehörde), für die Ausbildung an der Polizeiakademie und für die Grenzpolizei. In letztgenanntem arbeitete *ECPA-A* mit *CAM* (*Customs Assistance Mission*) gemeinsam an der verstärkten Koordination von Grenzpolizei und Zollamt.¹⁴

Als besondere Leistungen von *ECPA* sind die Schaffung eines Ethikkodex für die Polizei, die Unterstützung des *PHARE*-Programms, ein vorbereiteter Gesetzentwurf für den parlamentarischen Ausschuss für öffentliche Ordnung und Verbesserungen an der Polizeiakademie zu nennen.

The Police Assistance Mission of the European Commission to Albania

PAMECA wurde am 21. Dezember 2002 ins Leben gerufen. Das Hauptziel der Mission ist es, zu: „...helfen, um einen effektiveren Polizeidienst in Albanien zu erschaffen, fähig zur professionellen und zuverlässigen Ermittlung, zur Kriminalitätsbekämpfung und zur Sicherung der öffentlichen Ordnung im Land, in enger Zusammenarbeit mit den Justizbehörden.“¹⁵

Zur Erreichung dieses Ziels arbeitet die Mission mit der staatlichen Polizei und dem Ministerium für Öffentliche Ordnung in folgenden Bereichen zusammen:

- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem Strafrechtssystem,
- Erhöhung der Effektivität und der Verantwortlichkeit der albanischen Polizei (dabei beachtend, dass die Tätigkeit in voller Übereinstimmung mit den entsprechenden Gesetzen geschieht),
- Verbesserung der Ermittlungs- und Reaktionsfähigkeit der Polizei in Schlüsselbereichen der organisierten Kriminalität, der Grenzkontrolle sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
- Stärkung des Bürgervertrauens in die Polizei,

13 Nach einer Bestandsaufnahme wurden die am dringendsten benötigten Güter identifiziert.

14 Vgl. Ministria e Rendit Publik (Ministerium für Öffentliche Ordnung), Police Assistance Mission of the European Community to Albania (PAMECA), Quelle: <http://www.mpo.gov.al/PAMECA/Background.htm>, Zugriff am 10.03.2005.

15 Klaus Schmidt, *Strengthening Peace and Stability through Police Assistance in South East Europe: The Case of Albania*, S. 107.

- Verbesserung des Managements von finanziellen, materiellen, informativen und menschlichen Ressourcen.

Die Mission hat 15 ausländische und 21 einheimische Mitarbeiter und ist in zwei großen Polizeiteams organisiert. Das Team *Crime Response* ist für die Ressorts öffentliche Ordnung, Sicherheit, Grenzkontrolle und organisiertes Verbrechen zuständig. Das Team *Ressource Management* betreut die Personalabteilung, ist für die Materialbeschaffung verantwortlich, kontrolliert die Finanzen und steuert den Informationsfluss. Der Programmleiter ist für das Management des Programms und die Erreichung der Ziele verantwortlich. Sein Stellvertreter ist für die Berichte und Analysen zuständig.

Die Aktivitäten des Programms *PAMECA* beinhalten ähnliche Komponenten wie die seiner Vorgänger. Der konkrete Beitrag ist umfangreich:

- Umstrukturierung der Abteilung für Kriminalermittlung auf zentraler Ebene,
- Unterstützung beim Entwurf einer nationalen Strategie zur Bekämpfung des Drogenproblems,
- Mitarbeit an der ersten Phase der Implementierung des Gesetzes über die Laufbahnen und Dienstgrade in der Staatspolizei,
- Anwendung neuer Methoden bei der Planung und Überwachung von Projekten,
- Unterstützung der Ausbildung von albanischen Richtern, Staatsanwälten und Gerichtspolizeioffizieren im Bereich der Kriminaljustiz (*PAMECA* hat inzwischen eine dauerhafte Zusammenarbeit mit dem Büro des Generalstaatsanwalts, der Staatsanwaltschaft Tirana und dem Gerichtshof für Schwerverbrechen aufgebaut),
- Fertigstellung eines Entwurfs mit technischen Angaben für eine Infrastruktur der Informationstechnologie nach EU-Standards.

Eine neue Mission, *PAMECA II*, setzt die Arbeit im Zeitraum 2005-2007 fort. Das neue Team besteht aus 16 erfahrenen Experten (14 Polizisten und zwei Staatsanwälten) aus verschiedenen EU-Ländern. Diese Mission wird vom *CARDS*-Programm (2004-2005) finanziert und von *Klaus Schmidt*, einem erfahrenen deutschen Polizeioffizier bei den Polizeimissionen in Albanien, geleitet.¹⁶

¹⁶ Vgl. Delegation of European Commission in Tirana, Press Release, Signing of a Grant Agreement Between the European Commission and the German Federal Ministry of Interior for the Implementation of the Police Assistance Mission of the European Commission to Albania – *PAMECA II* (2005-2007), 16.12.2004.

Andere Programme

Die italienische Mission *INTERFORCE* wurde 1997 auf der Basis eines Memorandums zwischen dem albanischen Ministerium für Öffentliche Ordnung und der italienischen Regierung ins Leben gerufen. In dieser Mission verrichten die drei italienischen Polizeieinheiten *Polizia*, *Carabinieri* und *Guarda di Finanza* ihren Dienst. Sie arbeitet auf operativer Ebene mit der Grenzpolizei im Kampf gegen Menschenhandel sowie mit der Kriminalpolizei durch Informationsaustausch zusammen.¹⁷

*ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program)*¹⁸ ist ein von den USA aufgelegtes Hilfsprogramm. Hauptziel ist die Entwicklung einer zivilen nationalen Polizei mit hohen ethischen Standards, die auf der Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit beruhen. Seine Arbeit nahm *ICITAP* im Jahr 1998 mit der Unterstützung der albanischen Polizeiführung bei der Vorbereitung eines strategischen Plans für die Entwicklung einer modernen demokratischen Polizei auf. *ICITAP* hat Ausbildungskurse für leitende Polizeioffiziere, Mitglieder der schnellen Eingreiftruppe sowie Grenz- und Wasserschutzpolizei durchgeführt. Der aktuelle Schwerpunkt liegt auf der Bekämpfung des illegalen Handels sowie von organisierter und transnationaler Kriminalität. Diese Aktivitäten unterstützen auch aktiv verschiedene Behörden, z.B. das Antidrogen- und Antiterrorismusdezernat.

2.2 Der Reformprozess

Wie bereits erwähnt, wurde im Jahr 1999 eine Polizeireform begonnen. Die Organisation ihrer konzeptionellen Arbeit und die Erarbeitung einer Reformstrategie in relativ kurzer Zeit sprechen für einen allgemeinen Willen zur Reform seitens der Politik. Mit diesem Bestreben war der Wunsch verbunden, einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen, der nicht mehr rückgängig zu machen ist und eine Wiederholung der Situationen vom Frühling 1997 oder September 1998 zu vermeiden. Die im Strategiedokument formulierten Ziele sind im Grunde genommen das Leitmotiv der Reform:

„Der Aufbau einer Polizei im Dienst der Gemeinschaft, tüchtig, korrekt, unparteiisch, flexibel und dynamisch beim Handeln, zum Schutz der öffentli-

17 Vgl. Klaus Schmidt, *Strengthening Peace and Stability Through Police Assistance in South East Europe: The Case of Albania*, S. 110.

18 *International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP)*, Albania Project Overview, Quelle: <http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/albania.html>, Zugriff am 10.03.2005.

chen Sicherheit und Ordnung, zur Gewährleistung der Anwendung von Gesetzen. In der gesamten Republik Albanien, zur Wiedergewinnung des Vertrauens der Öffentlichkeit durch Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Verfassungsprinzipien des Rechtsstaates.“¹⁹

Der Leitgedanke enthält die Grundprinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie den Willen, die albanische Polizei nach diesen Prinzipien zu gestalten. Nach diesem Leitmotiv ist der ganze Reformprozess aufgebaut. Er begann mit der Erarbeitung und Verabschiedung neuer Gesetze, die die Reform institutionalisierten und ging mit den Änderungen anderer Gesetze, Verordnungen und Normen für die Komplettierung des Rechtsrahmens weiter. Der Prozess wurde dann mittels operativer Maßnahmen umgesetzt. Konkret konzentrierte man sich bei der Reform auf die im Anschluss dargestellten Bereiche.

2.2.1 Trennung des Politischen vom Verwaltungsbereich

Im Zentrum dieses Abschnittes der Reform stehen die klare Aufgabendefinition und die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Minister für Öffentliche Ordnung (als politischem Entscheidungsträger und oberstem Leiter der Institution) und dem Generaldirektor der Polizei, der für den administrativ-operativen Bereich verantwortlich ist. Im neuen Polizeigesetz sind die Aufgaben und Befugnisse für diese beiden Posten jeweils in den Abschnitten sieben und acht festgelegt. Grundsätzlich gilt für den Minister, dass er die Polizei nach den allgemeinen Richtlinien der staatlichen Politik leitet und kontrolliert. Er stellt Verordnungen und Vorschriften zur Normierung der Institutionstätigkeit auf und kontrolliert deren Umsetzung durch das Ministerium.²⁰ Der Minister vertritt die Institution in den Beziehungen zu anderen Institutionen des Landes sowie in bi- und multilateralen Partnerschaften mit anderen Staaten. Der Generaldirektor ist für die Organisation und Verwaltung der Polizei verantwortlich. Er leitet das tägliche Geschäft und berichtet dem Minister über die Situation der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Land. Der Generaldirektor sorgt für die Umsetzung der Verordnungen und Vorschriften innerhalb der Institution. Er vertritt die

19 Ministria e Rendit Publik, Strategjia e reformes ne policine e shtetit (Strategie der Reform in der Staatspolizei), Quelle: http://www.mpo.gov.al/mpo/ligjet/strategjia_e_reform.htm, Zugriff am 09.05.2005.

20 Vgl. Ligj Nr. 8553 per policine e Shtetit, dt. 25.11.1999 (Gesetz für die Staatspolizei), Quelle: <http://www.mpo.gov.al/mpo/ligjet/ligj%20i20%polic.shtetit.htm>, Zugriff am 18.03.2005, Abschnitt 7-8.

Polizei in den Beziehungen zur Öffentlichkeit, den Organen der staatlichen Verwaltung und zum Ausland mit Ermächtigung des Ministers.

Die Trennung des politischen vom administrativ-operativen Führungsbereich dient vor allem der Eigenständigkeit der Polizei. Jede nicht gesetzeskonforme Form des Einflusses der Politik soll vermieden werden. Zur Umsetzung dieser Trennung wurden dem Generaldirektorat die für die inneren Abläufe erforderlichen Verwaltungshoheiten (für Personal, Budget, Beschaffung, Logistik etc.) übertragen.²¹

2.2.2 Strukturelle Reorganisationen

Eine Beschreibung aller strukturellen Änderungen in der Polizei im Rahmen der Reform erscheint schwer realisierbar, weil sich die Strukturen seit 1998 in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess befinden. Dafür gibt es zwei Gründe:

Zum einen gilt, dass strukturelle Veränderungen mit dem Ziel der Schaffung effektiver Mechanismen zur schnelleren Reaktion auf Verbrechen oder andere Ordnungswidrigkeiten als Lösung bestehender Probleme betrachtet werden. Außerdem sind strukturelle Änderungen unvermeidlich, wenn eine neue Strategie, wie die „Strategie des integrierten Managements der Grenzkontrolle“, umzusetzen ist oder sie vom Gesetz gefordert werden.

Zum anderen ist festzuhalten, dass die Reform selbst ein Transformationsprozess ist, in dem die Strukturen nicht starr, sondern flexibel sein müssen. Das bestätigt auch Generaldirektor *Ibraj*, als er flexible Strukturen des Generaldirektorats als Orientierungsprinzip bei ihrer Ausarbeitung für zwingend notwendig erachtete.²²

Reorganisationen hat es auf beiden Ebenen – zentral und lokal – sowie in den einzelnen Sparten Kriminal-, Justiz- und Grenzpolizei gegeben. Der

21 Vor der letzten Reform lag die Kompetenz für die Verwaltungsstrukturen der Polizei in der Zuständigkeit des Innenministeriums. Dies schränkte in gewissem Masse seinen Handlungsspielraum ein und wirkte sich negativ auf die Effektivität der Reform aus. Vgl. Mbi punen e bere nga drejtoria e pergjithshme e policise se shtetit gjate 3-mujorit te pare te vitit 2001 (Über die geleistete Arbeit des Generaldirektorats der Staatspolizei in dem ersten Quartal des Jahres 2001), Quelle: <http://mpo.gov.al/arkiva/prill/analiza%20-3mujore.htm>, Zugriff am 06.05.2005.

22 Vgl. Policia e Shtetit, Prezantimi i struktures se re te Drejtorise se Pergjithshme te Policise se shtetit (Die Vorstellung der neuen Struktur des Generaldirektorats der Staatspolizei), Quelle: http://www.mpo.gov.al/2004/tetor/1prezantim_ibraj.htm, Zugriff am 06.05.2004

Rahmen für diese Veränderungen, basierend auf dem Gesetz für die Staatspolizei, wird vom Strategiedokument der Reform gesetzt. Darin findet man die Konzeption der Organisation des Generaldirektorats, der lokalen Direktorate und der ihnen zugewiesenen Aufgaben.

Nach diesem Konzept wurden die lokalen Strukturen in einem dreistufigen System reorganisiert. Die Polizeidirektorate in den Bezirken dienen als oberstes polizeiliches Organ in der Verwaltungseinheit. Sie verfügen über eine ähnliche Struktur wie das Generaldirektorat²³ und sind für die Leitung, Koordination und Inspektion der Polizeiarbeit in ihrem Gebiet zuständig. Ihnen unterstellt sind die Kommissariate (als operative Einheiten), die für die Sicherung der Ordnung und die Bekämpfung der Kriminalität zuständig sind. Die Kommissariate selbst bestehen aus Rayonen (Untereinheiten) und Posten als Grundeinheiten des Vollzugsdienstes.

Als interessant erweist sich das Schema der neuen Struktur des Generaldirektorats (seit Oktober 2004). Man findet keine zentralen Direktorate, wie sie in dem Gesetz dargestellt sind.²⁴ Die neue Organisation hat ehemalige Abteilungen und Arbeitsbereiche auf Direktoratsebene erhoben und neue Strukturen geschaffen, die den Fokus auf die aktuelle Kriminalitätsproblematik im Land richten und das Vorgehen der Polizei widerspiegeln. An Stelle des Direktorats der Kriminalpolizei gibt es nun einerseits das Direktorat zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und zum Schutz von Kronzeugen und besonderen Personen sowie andererseits das Direktorat zur Bekämpfung des Terrorismus und des Verbrechen. Das zweite Direktorat verfügt über eine Abteilung, die sich ausschließlich mit dem Problem des Kinderhandels zu Transplantationszwecken befasst.

In einem anderen Fall sind drei frühere Direktorate (Ordnungs- und Verkehrspolizei sowie schnelle Eingreiftruppe) zusammengelegt worden,²⁵ um durch die Koordination der Aufgaben und operativen Maßnahmen Synergien zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erreichen. Die Verantwortung für die schnelle Eingreiftruppe verbleibt zur Vermeidung jedes möglichen Missbrauchs bei den hochrangigen Polizeibeamten. Wichtig ist zu erwähnen, dass in dem Direktorat noch eine Abteilung für das Einsammeln von Waffen besteht.

23 Ein lokales Polizeidirektorat setzt sich aus Abteilungen, die den Direktoraten des Generaldirektorats entsprechen, und Kommissariaten zusammen.

24 Abschnitt 12 des Gesetzes für die Staatspolizei besagt, dass das Generaldirektorat aus den zentralen Direktoraten der Ordnungs-, Kriminal-, Grenz- und Verkehrspolizei sowie dem Direktorat der schnellen Eingreiftruppe und Spezialeinheiten besteht. Vgl. Ligji per policine e shtetit (Gesetz für die Staatspolizei), Abschnitt 12.

25 Zum sog. Direktorat der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Beim Direktorat für Grenzpolizei, Migration und Koordination der Territoriumskontrolle geht es um die Kombination von sachbezogenen Tätigkeitsbereichen mit einer umfassenden Behandlung von Problemen und besserer Arbeitskoordination.

Restrukturierungen hat es auch in der Verwaltung gegeben. Von den drei Direktoraten sind zwei neu: das Direktorat für Analyse und strategische Studien (dieses gilt als Forschungszentrum der Institution) und das Direktorat für Technologie und Informationsverwaltung.

Insgesamt soll die neue Organisation die Arbeit von Vollzugs- und Verwaltungsstrukturen harmonisieren mit dem Ziel, bessere Bedingungen zur Durchführung von polizeilichen Operationen zu schaffen. Unter Beachtung einer hohen Effektivität ist versucht worden, die Aufgabenbereiche besser zu definieren, zwischen den Funktionen der Leitung, Kontrolle und Ausführung ein rationelleres Verhältnis herzustellen und dabei auch redundante Zwischenstufen in den Befehlsketten zu beseitigen. Um dem Aufsichtsorgan die Arbeit zu erleichtern, sind die Aufgaben für jedes Amt schriftlich fixiert worden.

Die Reorganisation der Staatspolizei strebt die Modernisierung der Polizeistrukturen mit einer wirtschaftlichen Verwaltung an. Dies ist für eine aktive und effektive Bekämpfung aller Formen der Kriminalität von großer Bedeutung. Die verschiedenen Strategien, die in den letzten Jahren von der Regierung erarbeitet wurden, erfordern vor allem eine kompetente Polizei. Kriminal- und Grenzpolizei haben ihre Strukturen in Anlehnung an diesen Prinzipien reorganisiert.

2.2.3 Die Umwandlung von militärischen Strukturen in eine zivile Institution

Die Trennung der Polizei von den Streitkräften und ihre Transformation in eine zivile Institution ist der Schlüsselbereich der Reform. Die früheren Reformversuche hatten sich nicht mit dieser Problematik beschäftigt. In den letzten Jahren wurde deutlich, dass der bisherige Status der Polizei ein Hindernis für die Erfüllung ihrer Aufgaben in einer demokratischen Gesellschaft und für ihre weitere Entwicklung nach westeuropäischem Muster darstellte.

Der erste institutionelle Schritt war die Veränderung des Status im neuen Gesetz für die Staatspolizei. Im Abschnitt 1 der allgemeinen Vorschriften heißt es:

„Die Staatspolizei [...] ist als Institution der staatlichen Verwaltung der Republik Albaniens dem Ministerium für Öffentliche Ordnung unterstellt, dessen Aufgabe der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Gewährleistung der Anwendung der Gesetze ist.“

Die Reformstrategie legt die Transformation als Ziel fest und definiert Maßnahmen zu deren Umsetzung. Bei diesen Maßnahmen handelte es sich um die Ergänzung des Rechtsrahmens durch Gesetze und Verordnungen, die diese Umwandlung dann ermöglichen sollten.

Im Jahr 2000 ist das Gesetz über die Laufbahnen in der Staatspolizei verabschiedet worden. Seitdem hat die Polizei ihre eigenen Laufbahnen, die in einem Hierarchiesystem nach Diensten geordnet sind. In der folgenden Übersicht wird das Laufbahnsystem dargestellt:

Grunddienst	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst
Agent Erster Agent Assistent Erster Assistent Hauptassistent	Unterinspektor Inspektor Oberinspektor	Unterkommissar Kommissar Oberkommissar	Leiter Erster Leiter

Der berufliche Ein- und Aufstieg ist gesetzlich geregelt und nur in den entsprechenden, hier dargestellten Laufbahnen möglich. Die einzelnen Qualifikationen werden auf der Basis von den ebenfalls im Gesetz festgelegten Kriterien *Ausbildung, berufliche Qualifizierung, Dienstalter* und *Arbeitsbewertungen* erworben. In den Ausbildungseinrichtungen der Polizei werden die Polizeianwärter für die Posten „Agent“ und „Unterinspektor“ ausgebildet. Für den Aufstieg in höhere Laufbahnen ist die Teilnahme an einem Bewerbungsverfahren erforderlich.

Durch das neue System der Laufbahnen nahm die Polizei nicht nur endgültig Abschied vom Militär, es wurde auch der Grundstein für die Professionalität der Institution gelegt, indem die Dienstgrade für jede Laufbahn mittels eines Beschlusses des Ministerrates festgelegt werden. Vom komplizierten militärischen System wurde für die Polizei 1991-1999 nur die Ein-

stufung „Polizist“, „Unteroffizier“, „Offizier“ übernommen, dennoch gab es keine übersichtliche Verteilung von Funktionen für die jeweiligen Grade.

Die Ersetzung der militärischen durch die polizeilichen Dienstgrade wurde am 01.05.2003 vollzogen. Dabei wurden die Funktion des Bediensteten und das Dienstalter in der Polizei berücksichtigt. Der Grund für die zweijährige Verspätung, verglichen mit dem Zeitplan im Strategiedokument, liegt in der Resistenz jener hochrangigen Offiziere, die auf ihren ursprünglichen Rang verzichten mussten.²⁶ Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Graderteilung gab es einen besonderen Ausschuss. Er setzte sich mit den Klagen unzufriedener Polizeibeamter auseinander.²⁷ Im Verfahren zur Einstufung in die neuen Dienstgrade kam es gelegentlich zur Bevorzugung einzelner Polizeioffiziere. In einigen Fällen verlieh der Ausschuss einen höheren Rang mit der Begründung, dass er nach drei Jahren (01.05.2006) im Falle einer Nichterfüllung des Amtes zurückgenommen werden könne. Dies trifft eher auf die höheren Dienstgrade zu.²⁸

Sofort nach der Neuordnung beschloss die Regierung Regelungen für Gehälter und andere Ausgleichszahlungen für die Polizeibeamten. Das Inkrafttreten dieser Beschlüsse führte zu einer umfassenden Erhöhung der Gehälter aller Polizeibeamten um ca. 20 Prozent.²⁹ Zusammen mit dem Gesetz über die ergänzende Sozialversicherung hat dies die Implementierung beider Reformgesetze erleichtert.³⁰

2.2.4 Rekrutierung, Aus- und Fortbildung des Polizeipersonals

Das neue Gesetz der Staatspolizei sowie das Gesetz über die Laufbahnen haben die berufliche Ausbildung und Qualifikationen ins Zentrum der Personalpolitik gestellt. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat das Bewusstsein der Experten dafür geschärft, dass qualifiziertes Personal von primärer Bedeutung ist, sei es für die innere Entwicklung der Institution und deren Reformierbarkeit oder für die Leistungen in der täglichen Arbeit und ihre

26 Vgl. Institute for Policy and Legal Studies (IPLS), *Reforms of Albanian Police 1991-2000*, Tirana 2000, S. 30 f.

27 Vgl. Interview mit Kommissar Petrit Bajraktari, 27.06.2005.

28 Vgl. Innenminister Toska, Quelle: <http://www.albaniacom>.

29 Pressemitteilung vom 30.12.2003, Mbi treguesit e punes se Policise se Shtetit per vitin 2003 (Über die Arbeitsergebnisse der Staatspolizei für das Jahr 2003), Quelle: <http://www.mpo.gov.al>.

30 Das Gesetz über die Laufbahnen und das Gesetz über die Staatspolizei. Mit dem Regierungsbeschluss sind die neuen Laufbahnen in das Besoldungssystem eingebettet und damit völlig etabliert.

Beziehung zu den Bürgern. Unter qualifiziertem Personal versteht man Beamte, die ausreichende Kenntnisse und Fertigkeiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben besitzen. Dies ist nur durch fachliche Ausbildung und Spezialisierung möglich.

Aus diesem Grund veränderte das neue Polizeigesetz die seit 1991 geltende Rekrutierungsweise, indem alle Polizeianwärter nach dem Auswahlverfahren eine interne Ausbildung absolvieren sollen, bevor sie für die Polizei tätig werden. Dagegen sah die alte Rekrutierungsmethode für diejenigen Polizisten, die gleich vertraglich angestellt wurden, eine Ausbildung parallel zur Arbeit vor.³¹

Ausbildungsstätten der Polizei sind laut Gesetz das Polizeiinstitut und die Polizeiakademie. Das Polizeiinstitut bildet Polizeibeamte des Grunddienstes in einem einjährigen Programm aus. Es ist Teil der Polizeiakademie, fungiert aber als selbständige Ausbildungseinheit.

In der Polizeiakademie werden Beamte – unter anderem Absolventen des Polizeiinstituts – für den mittleren Dienst in einem dreijährigen Programm ausgebildet und Fortbildungsprogramme für alle Polizeibeamten angeboten. Die Polizeiakademie ist die oberste Ausbildungsstätte der Polizei und fungiert gleichzeitig als Forschungs- und Fortbildungszentrum. Sie trägt die Verantwortung für die Auswahl geeigneter Kandidaten sowie für die Vorbereitung von hochqualifizierten Polizeikräften je nach Bedarf. Um diese wichtige Aufgabe möglichst gut zu erfüllen, hat sich die Akademie selbst einer gründlichen Reform unterzogen, für die ein getrenntes Strategiedokument erarbeitet wurde. Ziel dieser Reform ist die Entwicklung des Ausbildungs- und Fortbildungssystems zur Verbesserung des Fachniveaus des Polizeipersonals und der Annäherung an die westlichen Standards.³²

Die Veränderungen der Reform sowie ihre Ergebnisse können hier nicht komplett beschrieben werden.³³ Im Folgenden werden daher diejenigen

31 Vgl. dazu Ligji per Policine e Shtetit (Gesetz für die Staatspolizei) 25.11.1999, Abschnitt 16-18 und Ligji per Policine e Rendit (Gesetz für die Ordnungspolizei), 20.04.1991, Abschnitt 36, Quelle: <http://www.mpo.gov.al>.

32 Vgl. Offizielle Internetseite der Polizeiakademie, Ndryshime ne akademi (Veränderungen in der Akademie), Quelle: <http://www.mpo.gov.al/akademia/ndryshime.htm>, Zugriff am 01.07.2005.

33 U.a. Vorschriften zur Normierung der Aktivitäten innerhalb der Institution und des Lehrpersonals, des Lernprozesses, der Renovierung von Gebäuden und der Herstellung von optimalen Lern- und Arbeitsbedingungen.

Maßnahmen dargestellt, die den stärksten Bezug zum Thema der Arbeit aufweisen und zu deren Bereicherung dienen.

- Es sind neue Lehrprogramme für die Akademie und das Institut entsprechend den vorhandenen Diensten entwickelt worden.
- Von der Akademie werden unterschiedliche Kurskategorien für verschiedene Gruppen angeboten. Für die Polizisten im Grunddienst gibt es Fortbildungskurse in allen Fachrichtungen innerhalb des Dienstes (Kriminal-, Verkehrs-, Grenz-, Ordnungspolizei) mit dem Schwerpunkt auf der Leitung operativer Einheiten oder der Spezialisierung in bestimmten Aufgabenbereichen. Für die Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes werden drei Arten von Fortbildungskursen angeboten: Fortbildungskurse innerhalb der Laufbahn, Managementkurse für den Aufstieg in eine höhere Laufbahn und Kurse, die innerhalb der postgraduierten wissenschaftlichen Weiterbildung belegt werden können. In einigen Kursen ist sogar bereits das Modulsystem eingeführt.
- Die Lehrprogramme für diese Kurse sind in Zusammenarbeit mit den Polizeimissionen erarbeitet worden. Art und Umfang der vermittelten Kenntnisse sind nach dem Zweck und den Zielgruppen festgelegt. Der Beitrag der Polizeimissionen bestand auch in der Weiterbildung des Lehrpersonals der Akademie im In- und Ausland.

Die reguläre Ausbildung in Akademie und Polizeiinstitut sowie die vielfältigen Fortbildungsprogramme zeigten natürlich positive Auswirkungen auf das gesamte Niveau des Personals. Parallel zu den Fortbildungsprogrammen werden nämlich auch Grundausbildungskurse für diejenigen Beamten des Grund- und mittleren Dienstes angeboten, die ohne geeignete Fachbildung in den früheren Jahren rekrutiert wurden. Exakte statistische Daten über die Anzahl der ausgebildeten Polizeibeamten innerhalb dieser Programme können leider nicht vorgelegt werden, weil diese Information über die verfügbaren Quellen nicht vorhanden ist. Die einzelnen Zahlen in Berichten des Ministeriums für die öffentliche Ordnung lassen sich schwer zuordnen, zumal Polizeibeamte nicht nur von der Polizeiakademie allein aus- und fortgebildet werden, sondern auch von ausländischen Missionen, Botschaften (USA, Deutschland, Frankreich etc.), NGOs (Albanisches Zentrum für Menschenrechte, UNHCR, IOM), vom Europarat und anderen Partnern.³⁴

34 Laut einem Bericht des Ministeriums vom 23.12.2004 haben im Jahr 2004 insgesamt 866 Polizeibeamte an den Aus- und Fortbildungsprogrammen von Botschaften, Polizeimissionen, NGOs etc. teilgenommen. Detaillierte Daten bezüglich der Dienste werden nicht herausgegeben. Vgl. Ministria e Rendit Publik, Raport mbi punen e bere nga Policia e shtetit gjate vitit 2004 dhe disa detyra orientuese per vitin 2005 (Bericht über die

Alle Programme haben unterschiedliche Schwerpunkte mit dem Ziel, die albanische Polizei so gut wie möglich zu unterstützen. Manche sind von ganz speziellem Charakter, wie beispielsweise die Ausbildungsseminare für Menschenrechte, die das albanische Zentrum für Menschenrechte in ganz Albanien im Rahmen eines dreijährigen Projekts durchgeführt hat.³⁵ Oder auch der Kurs „Polizei und Medien“ zur Verbesserung der Kontakte der Institution zu den Medien. Als letztes Beispiel kann hier der vor den Parlamentswahlen des Jahres 2005 von PAMECA in Zusammenarbeit mit der OSZE organisierte Kurs mit leitenden Polizeibeamten über die Rolle und Aufgaben der Polizei während des Wahlkampfs und am Wahltag erwähnt werden.³⁶

3. Bewertung der Reform: Problemanalyse

Die beschriebenen Veränderungen sollen zu einem erheblichen Anstieg der Qualität operativer Maßnahmen und zu einer höheren Leistungsfähigkeit führen. Die neu geschaffenen Strukturen in der Organisation sollten ein besseres Management der Sektoren und operativen Einheiten leisten und letztere damit reaktionsfähiger machen. Mit den in Fortbildungskursen und durch andere Qualifikationsmaßnahmen erworbenen Kenntnisse sollen die Polizeibeamten in der Lage sein, mehr Straftaten aufzudecken, mehr Verbrecher vor Gericht zu bringen und die im Land operierenden Netzwerke organisierter Kriminalität zu zerschlagen.

Selbst wenn dies schon der Fall wäre, wären die konkreten Auswirkungen der Reform eher gering. Zwar berichtet das Ministerium für Öffentliche Ordnung in seinen statistisch untermauerten Berichten von zahlreichen verhafteten Drogendealern und Schleusern, beschlagnahmten Schnellbooten und Drogen, zerstörten Rauschgiftpflanzen und anderen dokumentierten Straftaten, die auf ein erfolgreiches Vorgehen der Polizei hindeuten. Sie bleiben aber Zahlen auf dem Papier und reflektieren nicht die Realität. In den Berichten der EU im Rahmen des Stabilitätspaktes heißt es, dass die albanische Polizei gegenwärtig keine kohärente Rechtsdurchsetzung nach internationalen Standards gewährleisten kann und noch vieles – unter ande-

geleistete Arbeit der Staatspolizei während des Jahres 2004 und einige Orientierungsaufgaben für 2005), 23.12.2004, Quelle: <http://mpo.gov.al>, Zugriff am 19.05.2005.

35 Vgl. Danish Centre for Human Rights, Human Rights Training of the Police in Albania (Review), Copenhagen, 2002.

36 Pressemitteilung, 23.05.2005, Kurse trajinimi për Drejtuesit e lartë të Policisë të organizuar në bashkëpunim me OSBE dhe misionin PAMECA (Ausbildungskurse für die hohen Leiter der Staatspolizei, organisiert in Zusammenarbeit mit der OSZE und PAMECA), Quelle: <http://www.mpo.gov.al>, Zugriff am 24.05.2005.

rem Polizeimanagement und Arbeitsverfahren – verbessern sollte, um bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität schlagkräftig handeln zu können.³⁷

Es stellen sich zwangsläufig die Fragen: Woran liegt die unzureichende Leistungsfähigkeit der Reform? Welche Probleme oder Faktoren beeinträchtigen sie? Auf diese Fragen wird im Folgenden eine Antwort zu geben versucht.

Bevor auf die Probleme eingegangen wird, ist es wichtig, zwei Bereiche zu erwähnen, in denen die Staatspolizei unbestreitbare Fortschritte gemacht hat und die als positive Auswirkungen der Reform anerkannt werden können. Der erste betrifft die Entpolitisierung der Institution. Der Polizei ist es teilweise gelungen, sich von ihrer Vergangenheit mit starkem politischen Einfluss zu lösen und sich in eine neutrale, nur dem Recht dienende Institution zu wandeln. Der Beweis dafür ist ihr unparteiisches Verhalten während der letzten Wahlen (Kommunalwahlen 2003, Parlamentswahlen 2005), wofür sie positive Bewertungen von anderen Organisationen im In- und Ausland (unter ihnen die Europäische Kommission) erhielt.³⁸ Der zweite bezieht sich auf die Achtung der Menschenrechte. Laut einem Mitarbeiter von *PAMECA* sind die von den Polizeibeamten begangenen Menschenrechtsverletzungen deutlich zurückgegangen. Seine Erkenntnis stützt er auch auf die Jahresberichte des „Ombudsmannes“.³⁹ Das spricht dafür, dass die Demokratisierung der Polizei sich auf einem guten Weg befindet.⁴⁰

Im vorherigen Kapitel wurde über die Reorganisation der polizeilichen Strukturen auf zentraler und lokaler Ebene berichtet und darauf hingewiesen, dass sie für Veränderungen zur Anpassung an aktuelle Erfordernisse offen sind. Wenn aber ständig Veränderungen implementiert werden sollen, können die Folgen auch negativ sein: statt Effizienz Chaos und Reaktionsunfähigkeit. Fast jedes Jahr werden von den Verantwortlichen im Ministerium oder im Generaldirektorat strukturelle Veränderungen im Rahmen der

37 Vgl. Commission of The European Communities, Albania: Stabilisation and Report 2004, Commission Staff Working Paper, Quelle: http://www.delalb.cec.eu.int/en/documents_march_2004/Country_report_Albanie_04_03_29_Final.pdf, Zugriff am 22.03.2005, S. 39.

38 Vgl. ebenda S. 39 sowie Policia e Shtetit, Prezantimi i strukture se re te Drejtorise se Pergjithshme te Policise se shtetit (Die Vorstellung der neuen Struktur des Generaldirektorats der Staatspolizei), S. 2.

39 Interview mit Hartmut Zander, PAMECA, 05.07.2005.

40 Die vielen Ausbildungskurse zur Achtung der Menschenrechte haben dazu beigetragen, dass sich die Polizei von den harschen Methoden der Diktatur (Folter, Misshandlung), die teilweise auch in den ersten Jahren der Demokratie eingesetzt wurden, abwendet.

Reform vorgenommen. Da diese Veränderungen vor allem das in den einzelnen Bereichen tätige Personal betreffen, sorgen sie für große Unsicherheit bei den Beamten und verringern indirekt die Arbeitsproduktivität, weil es an Motivation für die Aufgaben fehlt. Die Mitarbeiter können sich nicht voll auf ihre Arbeit konzentrieren, da sie nicht wissen, ob sie in absehbarer Zukunft noch an ihrem Arbeitsplatz tätig sein werden.⁴¹

Ein zweites Problem, das mit der Reform direkt zusammenhängt, ist die Kollision von Justiz- und Kriminalpolizei bei der täglichen Arbeit. Dies ist auf das Gesetz über die Staatspolizei zurückzuführen, das besagt, dass Angehörige der Justizpolizei in allen anderen Polizeisparten, auch in der Kriminalpolizei, einsetzbar sind. Andererseits existiert nach einem Sondergesetz eine Justizpolizei mit selbständiger Struktur. Die Justiz- und Kriminalpolizei haben beide die Ermittlung von Straftaten zur Aufgabe, sie unterscheiden sich jedoch in ihren Zuständigkeiten voneinander. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten ist nicht klar geregelt; das führt zu Unstimmigkeiten zwischen den Justiz- und Kriminalbeamten bezüglich der Ermittlung am Tatort. Sie behaupten, dass gewisse Handlungen in der Zuständigkeit des anderen Bereichs liegen und schieben die Verantwortung hin und her. Das hat verständlicherweise Verzögerungen bei den Ermittlungen zur Folge.

Polizei, öffentliche Verwaltung und Politik sind in hohem Maße von Korruption geprägt. Der Missbrauch des öffentlichen Amtes zum persönlichen Profit ist vor allem in der Grenz- und Verkehrspolizei erkennbar. Ein triviales Beispiel sind Geldforderungen bei Verkehrskontrollen, wenn die Papiere nicht korrekt sind. An den Grenzübergängen ist das Phänomen der Grenzüberschreitung mit gefälschten Dokumenten wohl bekannt. Es gibt Fälle, in denen die gefälschten Dokumente in Zusammenarbeit mit Polizeibeamten ausgestellt werden, die damit zum organisierten Menschensmuggel beitragen.⁴²

Korruption in der Polizei ist in vielen Formen vorhanden. Die Forderung von Geldbeträgen an den Kontrollstellen der Verkehrspolizei wird als die primitivste Form betrachtet, weil die Geldsummen sehr gering im Vergleich

41 Interview mit Kommissar Petrit Bajraktari, 27.06.2005.

42 So berichtete die albanische Tageszeitung *Zeri i Popullit* in einem Artikel vom Januar 2004, dass in der Grenz- und Zollstelle von Kapshtice (Südalbanien) jeden Tag zehn bis zwölf Personen die Grenze mit gefälschten Dokumenten übertreten. Der Preis von 1500 Euro, den jeder an die Schleuser bezahlen muss, wird unter diesen und den hochrangigen Polizeioffizieren aufgeteilt, vgl. Press Review, *Zeri i Popullit*: Human Trafficking to Greece and Corruption in Police, in: *Albanian Daily News*, 16.01.2004, Quelle: <http://www.albanianews.com>. Freundlicher Hinweis von Stephan Hensell.

zu denen sind, die durch andere raffinierte Methoden wie Amtserwerb oder Ausstellung von gefälschten Pässen fließen. Die Polizeibeamten der unteren Dienstgrade machen die niedrigen Gehälter für die Korruption verantwortlich; für sie sind die Einkünfte aus der Korruption aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten existenziell notwendig. In höheren Rängen geht es eher um Bereicherung. Der Korruption Widerstand zu leisten fällt schwer, zumal die korrupten Beamten großen Druck ausüben.

Zur Bekämpfung dieses Phänomens hat das Innenministerium zusammen mit dem Generaldirektorat vor allem in den letzten zwei Jahren strenge Disziplinarmaßnahmen eingeführt. Diese Maßnahmen zur Säuberung des Apparats von korrupten und kriminellen Mitarbeitern sind laut Generaldirektor *Dervishi* ein wichtiges Element der Polizeireform. Je nach Schwere der Verfehlungen reichen die Maßnahmen von Degradierung, Amtsenthebung für eine bestimmte Zeit, bis hin zur Suspendierung und strafrechtlichen Verfolgung. Allein im Jahr 2004 sind insgesamt 311 Polizeibeamte aus dem Dienst entlassen und 304 suspendiert worden; gegen 307 Polizisten wurden strafrechtliche Verfahren bei der Staatsanwaltschaft beantragt.⁴³ Im Vergleich zum Jahr 2002 ist die Zahl der Entlassungen fast doppelt so hoch, ähnliches gilt auch für die Zahl der Anklagen.⁴⁴ Darüber hinaus werden Beamte vermehrt bereits nach relativ kurzer Dienstzeit versetzt – sowohl innerhalb eines Sektors als auch sektorübergreifend. Die Versetzungen sind als Maßnahme zur Prävention von Korruption bzw. Bildung von lokalen Netzwerken gedacht. Damit geht aber auch viel durch Erfahrung gewonnenes oder durch Ausbildung und Qualifikationen erworbenes *Know How* verloren, das für die Polizei besonders wichtig ist.

Der Erfolg des Kampfes gegen Korruption innerhalb der Polizei ist aber nicht allein mit der Zahl der entlassenen Polizisten oder Polizeioffiziere zu messen. Viele Entlassene des Jahres 2004 sind Opfer der Willkür des Ministers und seiner Vorliebe für drastische Maßnahmen. Das heißt, statt einer Abmahnung vollzog man gleich die Entlassung. Manche davon sind nicht

43 Vgl. Ministria e Rendit Publik, Raport mbi punen e bere nga Policia e shtetit gjate vitit 2004 dhe disa detyra orientuese per vitin 2005 (Bericht über die geleistete Arbeit der Staatspolizei während des Jahres 2004 und einige Orientierungsaufgaben für 2005), 23.12.2004, Quelle: <http://mpo.gov.al>, Zugriff am 19.05.2005.

44 Diese Daten befinden sich in der Übersicht über die getroffenen Maßnahmen für die Polizeibeamten im Jahr 2002 in dem Bericht über die Arbeit des Ministeriums für Öffentliche Ordnung im Jahr 2002. Vgl. Raport mbi veprimtarine MRP per vitin 2002, Dezember 2002, Quelle: http://www.mpo.gov.al/marredh_publicke_files/informacione/raport_mbi_veprimtarine_e_mrp_per2002.htm, Zugriff am 05.07.2005.

gründlich fundiert, sondern basieren nur vordergründig auf dem Gesetz und können hinter der fadenscheinigen Begründung „Verwicklung in illegale[n] Aktivitäten“ oder „Verbindungen zur Kriminalität“ ganz andere Motive⁴⁵ haben.⁴⁶

Die vielen Entlassungen und Versetzungen, besonders auf höheren Ebenen, sind Ausgangspunkt für eine Welle von Veränderungen im Personal bis in die unterste Ebene. Der neue Direktor oder Chef, der die Situation und das Personal so gut wie gar nicht kennt, beschließt willkürliche Veränderungen und stellt neue Beamte ein. Über diese Ernennungen wird oft nicht nach Verdiensten und Qualifikationen, sondern nach persönlichen Präferenzen entschieden.

Die inoffizielle Meinung zu diesem ständigen Wechsel ist, dass andere Gründe als die Korruptionsbekämpfung dahinter stehen. Vielmehr ginge es um die Verteilung attraktiver Posten an Personen, die aufgrund persönlicher Beziehungen (Bekanntschaft oder Verwandtschaft) zu einflussreichen Leuten in der Institution bevorzugt werden. Damit lässt sich auch der immer noch starke Einfluss der Politik auf die Polizei erklären; beispielsweise versucht der derzeitige Innenminister, ihm wohlgesonnene Personen auch außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches einzusetzen.⁴⁷ Ausbildung und Qualifikation spielen eher eine untergeordnete Rolle und das Gesetz wird in erster Linie nur für die Rechtfertigung von Ernennungen und Entlassungen benutzt. Diese auf Klientelismus beruhende Praxis hat dazu beigetragen, dass viele Stellen mit Personen besetzt werden, die nicht über die entsprechende Fachkompetenz verfügen. Zudem haben sich enge Beziehungen gegenüber dem *patron loyal*e entwickelt, welche die Korruption und andere Gesetzesverletzungen begünstigen.

Das Ausbildungsniveau in den Reihen der Polizei wird trotz Verbesserung der zahlreichen Lehr- und Ausbildungsprogramme der Akademie immer

45 Die Motive können politischer Art sein: Posten werden nach einem Machtwechsel entsprechend der neuen politischen Gesinnung besetzt und dafür alte Amtsinhaber entlassen. Ein anderes Motiv kann so genannte Vetternwirtschaft sein. Oder aber die Person ist nicht korrupt, bekämpft die OK und wird somit zum Hindernis für die illegale Aktivität einer anderen einflussreichen Person. Vgl. dazu: Masaker politike mbi policine (Politische Massaker in der Polizei), 18.12.2003, in: Peshku pa uje, Quelle: <http://www.peshkupauje.com/archive/000065.html>, Zugriff am 02.03.2005.

46 Vgl. MPs See Irregularities in Dismissals of Police Officers; Interior Minister expels 22 police officers in five months, in: Albanian Daily News vom 29.04. u. 07.04.2004.

47 Der Innenminister darf laut Gesetz nur die Polizeibeamten des gehobenen Dienstes ernennen und entlassen, aber oft wird versucht, über die Direktoren und Kommissariatschefs Einfluss auf die Einstellung in niedrigeren Rängen zu nehmen.

wieder als niedrig oder unzureichend bewertet. Grund dafür ist die große Zahl der Polizeibeamten ohne Vorbildung. Obwohl in den letzten Jahren die Polizeiakademie und das Institut vollständig ausgelastet waren und laut neuem Gesetz nur Personen mit abgeschlossenem Studium an beiden Einrichtungen angenommen werden, bilden die ausgebildeten Kräfte immer noch nur einen kleinen Anteil des gesamten Polizeipersonals.⁴⁸ Auch die verschiedenen Ausbildungskurse der Polizeiemissionen haben daran nicht viel ändern können. Seit 1998 sind zwar viele Polizeibeamte ausgebildet worden, aber wegen der hohen Personalfluktuation waren viele Investitionen umsonst. Von den zahlreichen Kursen, die die Akademie zur Zeit anbietet, sind die meisten für eine Weiterqualifizierung und nur wenige für die Basisausbildung geeignet.⁴⁹ Experten und gute Kenner der albanischen Polizei sind der Meinung, dass viel mehr für Ausbildung und Qualifizierung des Personals insgesamt und speziell für die Grundausbildung getan werden müsse. Sie sehen die mangelhafte Ausbildung als einen der Faktoren, der die Effizienz und den Arbeitserfolg am meisten beeinträchtigt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Reform wohl eine positive Entwicklung für die albanische Polizei gebracht hat. Die Fortschritte sind in der Entpolitisierung und Demokratisierung der Institution am deutlichsten wahrzunehmen. Vor allem die Schaffung eines modernen Rechtsrahmens und die Umwandlung in eine Institution der öffentlichen Verwaltung sind zu begrüßen. Nichtsdestoweniger gibt es Probleme und Unzulänglichkeiten, die es schwer machen, die Wirkung der Reform bei der Kriminalitätsbekämpfung oder der Rechtsdurchsetzung zu erkennen. Die Probleme sind unterschiedlicher Natur. Manche liegen in Defiziten und Unklarheiten von Gesetzen und Vorschriften. Andere treten während der Umsetzung der Reform auf, wie die ständigen strukturellen Umgestaltungen zeigen. Die unzureichende Ausbildung und Qualifizierung des Personals ist ein weiteres Problem, das seinen Ursprung in den ersten Reformversuchen hat und trotz der ergriffenen Maßnahmen der letzten Reform noch nicht bewältigt worden ist.

Ein großes Hindernis stellt die Korruption dar, die ihre Ursachen teilweise in den schlechten sozialen Bedingungen der Polizisten hat. Seitens der Füh-

48 Die Polizei muss mit den vielen unqualifizierten Mitarbeitern die Konsequenzen der früheren Personalpolitik, aber auch die der aktuellen Toleranz gegenüber Gesetzeswidrigkeiten tragen.

49 Vgl. Petrit Bajraktari/Jashar Vreka/Pandeli Taci, *Formimi Profesional dhe Kualifikimi i Personelit Policor* (Die berufliche Aus- und Fortbildung des Polizeipersonals), Tirana 2004, S. 25, sowie Interviews mit Petrit Bajraktari, Altin Kaso, Klaus Schmidt, Roland Sinteff, Sebastian von Muenchow, Hartmut Zander.

rungsorgane ist mit strengen Disziplinarmaßnahmen gegen sie vorgegangen worden. Jedoch haben diese Bemühungen die Korruption nicht eindämmen können. Grund dafür ist, dass diese Maßnahmen weniger im Sinne des Gesetzes ausgeführt worden sind, als vielmehr nach persönlichen Interessen vollzogen wurden. Dieser Klientelismus fördert wiederum die Korruption. Weil die Maßnahmen nur oberflächlich wirken, waren sie wenig erfolgreich und haben die Effizienz der Polizei eher beeinträchtigt.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Es wurde dargestellt, dass die albanische Polizei und andere staatliche Institutionen erst nach dem Systemwechsel im Jahr 1991 nach westeuropäischem Vorbild reorganisiert wurden. Vorher (seit Ende des 2. Weltkrieges) hatte das alte System der Diktatur sie inhaltlich und strukturell nach Modellen seiner kommunistischen Partner des Ostblocks gestaltet. Die Mission und Aufgaben der Polizei zu jener Zeit orientierten sich an der Ideologie der führenden Partei und waren auf Unterstützung des Regimes zugeschnitten; auf diese Weise fungierte die Polizei als Werkzeug der Partei.

Die ersten Veränderungen, die dem Paradigmenwechsel entstammen, waren die Einführung von westlichen, auf Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit beruhenden „policing“-Konzepten in Gesetzen und Organisation sowie die strikte Abkehr von der Ideologie und den Methoden der Zeit des Kommunismus. Eine umfassende Reform mit dem Ziel, der Polizei eine neue Identität zu geben, wurde von der Regierung der Demokratischen Partei in Gang gesetzt. Als erste Maßnahme zur Überwindung der alten Mentalität entließ man viele Polizeioffiziere, die in der Diktaturzeit gedient hatten. Aus Mangel an Erfahrung, Kenntnissen sowie direktem Beistand der westlichen Staaten haben die Reformversuche jedoch nicht die gewünschten Ergebnisse bezüglich der Demokratisierung und Entpolitisierung der Institution erbracht. Das lag wohl auch an dem starken Einfluss des Kommunismus nicht nur auf die Polizei, sondern auf die ganze Gesellschaft. Nach der schweren Staatskrise im Jahr 1997 war es notwendig, neben dem Wiederaufbau der Polizei die weitere Demokratisierung fortzuführen.

Die EU-Aufnahmekriterien und die Aufgabe, sie zu erreichen, nahmen erst nach dem 1999 von der EU für die Länder Südosteuropas etablierten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess Gestalt an. Im Mittelpunkt stand dabei die Unterzeichnung eines Abkommens, das die Erfüllung einer Reihe von vorgegebenen Standards voraussetzt. Da erst die Unterzeichnung des Ab-

kommens „grünes Licht“ für die weitere Integration in die EU bis zur Vollmitgliedschaft bedeutet, hat die albanische Regierung die Maßnahmen zur Erfüllung der Standards zur Priorität ihrer Politik gemacht. Die Polizei operiert hiernach nicht nur in ihrem originären Bereich, sondern arbeitet auch mit anderen Justizorganen und Institutionen zusammen, die an der Verbrechensbekämpfung beteiligt sind. Ein konkretes Bild der Polizei nach den EU-Anforderungen auf normativer Ebene hat der Europäische Kodex der Polizeiethik geliefert. Dort sind Vorschriften für die legislative Basis, Organisation, Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und andere Anweisungen für die Vorgehensweise der Polizei festgelegt.

In der Reform, für die das Gesetz über die Staatspolizei von 1999 der Ausgangspunkt war, ist die Erfüllung dieser Standards zwar nicht quasi automatisch angelegt, wohl aber die Befähigung der Staatspolizei dazu. Die Reform hatte als Hauptziel die Entwicklung der Polizei hin zu einer neutralen und zivilen Institution der öffentlichen Verwaltung, die effektiv in ihrem Vorgehen ist und damit den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Anwendung von Gesetzen gewährleistet. Die Maßnahmen beinhalten Folgendes: die Schaffung eines modernen Rechtsrahmens sowie flexibler und reaktionsfähiger Strukturen, die Trennung von politischem Einfluss, die Umwandlung in eine zivile Institution, die Entwicklung einer neuen Personalpolitik mit anderen Kriterien für Rekrutierung und Aufstieg sowie die Verbesserung des Aus- und Fortbildungssystems. Für die Polizei wurden neue Laufbahnen und Dienstgrade eingeführt, welche die vorherigen militärischen ersetzt haben. Das Generaldirektorat, die lokalen Dienststellen, aber auch die einzelnen Sektoren wurden reorganisiert. Neue Kriterien für die Aufnahme in die Polizei und für Beförderungen wurden festgelegt. Die Akademie als Ausbildungs- und Forschungsstätte erhielt neue Lehrprogramme für die verschiedenen Ausbildungskurse und modern ausgestattete Räume.

Was bis jetzt für ihre Entwicklung erreicht worden ist, hat die albanische Polizei der intensiven Unterstützung der Europäischen und Westeuropäischen Union, Italiens und der USA durch ihre Missionen zu verdanken. Der Beitrag der seit 1997 tätigen Missionen umfasst Beratung beim Entwurf von Gesetzen und Vorschriften, Beteiligung an der Arbeit für die Erarbeitung der Reformstrategie, Ausbildung von Polizeikräften aller Ränge mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten, Sanierung von Gebäuden sowie Einrichtung von Ausbildungszentren und modernen Unterrichtsräumen, Entwicklung von Lehrprogrammen und -texten, direkte Unterstützung bei den operativen Maßnahmen und Versorgung mit Logistik und Ausrüstung.

Dank dieser Unterstützung sind Gesetze und Rechtsvorschriften für die Polizei entsprechend den EU-Standards verabschiedet worden.

Da diese Gesetze und Rechtsvorschriften eigentlich der wichtigste Teil der Reform sind, wird erwartet, dass die Reform den größten Beitrag zur Erreichung der Standards leistet, indem sie die Qualität der Polizeiarbeit erheblich steigert. Die Ausführungen erläutern allerdings eine Reihe von Problemen, welche die Wirkung der Reform behinderten. Insbesondere die Korruption und der aufgrund der alten Strukturen vorhandene Klientelismus sind hier zu nennen.

Als problematisch für die weitere Entwicklung und Effizienz der Polizei erweisen sich auch das niedrige Ausbildungsniveau des Personals, niedrige Gehälter, das Fehlen wirksamer Controllinginstrumente samt transparenter Belohnungs- und Bestrafungssysteme, schlechte Ausrüstung und Arbeitsbedingungen (hauptsächlich in den Bezirken) sowie die unzureichende Zusammenarbeit mit anderen Institutionen.⁵⁰

Insgesamt kann festgestellt werden, dass es für die albanische Polizei bis zu einer zufriedenstellenden Erfüllung der EU-Anforderungen noch ein weiter Weg ist. Zwar hat sie wesentliche Fortschritte in den Bereichen Demokratisierung und Entpolitisierung gemacht, als primäre Aufgabe verbleibt jedoch die konsequente Einhaltung und Umsetzung der Gesetze. Weitere Maßnahmen zur Abschaffung von ungesetzlichen Praktiken innerhalb der Polizei und die Förderung ihrer Effizienz sind für eine zukünftige schnelle Annäherung an die Standards erforderlich. Konkret sind das ein adäquates Controlling auf allen Ebenen, Arbeitsplatzsicherheit für die Beamten, bessere Arbeitsbedingungen mit attraktiver und leistungsgerechter Bezahlung sowie die fortgesetzte Aus- und Weiterbildung in allen Bereichen.

5. Quellen- und Literaturverzeichnis

Albanian Center for Human Rights (Hrsg.): *The Strategy of the Reform in the Police Organisation*, Tirana 2001.

Bajraktari, Petrit/Vreka, Jashar/Taci, Pandeli: *Formimi Profesional dhe Kualifikimi i Personelit Policor* (Die berufliche Aus- und Fortbildung des Polizeipersonals), Tirana 2004.

Chanaa, Jane, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Oxford University Press, New York 2002.

50 Interview mit Petrit Bajraktari, Hartmut Zander, Klaus Schmidt, Roland Sinteff; vgl. auch Commission of The European Communities, *Albania: Stabilisation and Report* 2004, Commission Staff Working Paper, S. 39.

- Commission of The European Communities: Albania: Stabilisation and Association Report* 2004; Commission Staff Working Paper, Quelle: http://www.delalb.cec.eu.int/en/documents_march_2004/Country_report_Albanie_04_03_29_Final.pdf, Stand: 25 July 2005, Zugriff am 04.05.2005.
- Council of Europe: Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics*, Quelle: [http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Police_and_internal_security/Documents/Rec\(2001\)_10%20European%20Code%20of%20Police%20Ethics.asp](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Police_and_internal_security/Documents/Rec(2001)_10%20European%20Code%20of%20Police%20Ethics.asp), Zugriff am 13.03.2005.
- Danish Centre for Human Rights: Human Rights Training of the Police in Albania (Review)*, Copenhagen 2002.
- Institute for Policy and Legal Studies (IPLS): Reforms of Albanian Police 1991-2000*, Tirana 2000.
- International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP): Albania Project Overview*, Quelle: <http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/albania.html>, Zugriff am 10.03.2005.
- Jedlaucnik, Herwig: Der Albanische Staat in der Krise*, Wien 1999.
- Koci, Arianit, Dangers to Police Reform: The Policing of the Albanian Uprising of 1997*, in: *Policing in Central and East Europe*, Slovenia 1998.
- Ministria e Rendit Publik (Minister für Öffentliche Ordnung): Raport: Per punen e bere nga Policia e shtetit gjate vitit 2004 dhe disa detyra orientuese per vitin 2005, mbajtur nga Drejtori i Pergjithshem i Policise se Shtetit, Drejtues Bajram Ibraj (Bericht über die geleistete Arbeit der Staatspolizei während des Jahres 2004 und einige Orientierungsaufgaben für 2005)*, Quelle: http://www.mpo.gov.al/2004/dhjetor/raporti_2004-policia.pdf, Zugriff am 19.05.2005.
- Ministria e Rendit Publik (Ministerium für Öffentliche Ordnung): Raport mbi veprimtarine MRP per vitin 2002, Dezember 2002*, Quelle: http://www.mpo.gov.al/marredh_publiclike_files/informacione/raport_mbi_veprimtarine_e_mrp_per2002.htm, Zugriff am 05.07.2005.
- Ministria e Rendit Publik (Ministerium für Öffentliche Ordnung): Police Assistance Mission of the European Community to Albania (PAMECA)*, Quelle: <http://www.mpo.gov.al/PAMECA/Background.htm>, Zugriff am 10.03.2005.
- Mobekk, Eirin: Police Reform in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Self-Assessment Studies*, in: Cole, Eden/Donais, Timothy/Fluri, Philip H., *Defence and Security Sector Governance Reform in South East Europe. Self-Assessment Studies: Regional Perspectives*, (online publication), Quelle: http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/Defence_SSG_SSE/contents.html, Zugriff am 23.04.2005.
- Peshku pa uje: Policia e Tiranes, shtate drejtore ne shtate vjet, 06.01.2004*; Quelle: <http://www.peshkupauje.com/archive/000143.html>; Zugriff am 02.03.2005.
- Peshku pa uje: Masaker politike mbi policine, 18.12.2003*; Quelle: <http://www.peshkupauje.com/archive/000065.html>, Zugriff am 02.03.2005.
- Policia e Shtetit: Fjala e Drejtorit te pergjithshem te policise se shtetit, Kolonel Bajram Ibraj me rastin e 90 vjetorit te krijimit te policise (Die Rede des Generaldirektors der staatlichen Polizei, Oberst Bajram Ibraj zum 90. Gründungsjahr der Polizei)*, Quelle: <http://mpo.gov.al/2003/janar/festa-drejtori-fjala.htm>, Zugriff am 18.03.2005.
- Policia e Shtetit: Mbi punen e bere nga drejtoria e Pergjithshme e Policise se Shtetit gjate 3-mujorit te pare te vitit 2001*, Quelle: <http://www.mpo.gov.al/arkiva/prill/analiza%20-3mujore.htm>, Zugriff am 06.05.2005.
- Policia e Shtetit: Policia e shtetit. Histori e shkurter (Die Staatspolizei. Kurze Geschichte)*, Quelle: http://www.mpo.gov.al/policia_shteti_historia.htm, Zugriff am 18.03.2005.

Schmidt, Klaus: Strengthening Peace and Stability Through Police Assistance in South Eastern Europe: The Case of Albania, in: Österreichs Bundesheer, Quelle: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg8_pmp_06_schm.pdf, Zugriff am 05.05.2005.

Shajko, Gjergj/Shkembj, Hasan, National Police Profile. Albania, in: Fogel, Davis, Policing in Central and Eastern Europe. Report on a study tour, Oslo 1994.

Wulf, Herbert: Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlung für die technische Zusammenarbeit, Eschborn 2000.

Yzeiri, Bajram: Ligji dhe Policia (Das Gesetz und die Polizei), Tirana 2002.

Yzeiri, Bajram/Taci, Pandeli/Shkembj, Hasan/Shehu, Besnik: Programi Strategjik i Akademise se Policise (Das strategische Programm der Polizeiakademie), Tirana 2001.

Zickel, Raymond E./Iwaskiw, Walter R.: World War and Rise of Communism. 1941-1944, Albania: a Country Study (online Publikation), Quelle: <http://lcweb2.loc.gov>.

Weitere Internetquellen:

AllRefer.com, Quelle: <http://reference.allrefer.com/country-guide-study/albania/albania166.html>.

Drejtoria e pergjithshme e Policise (Generaldirektorat der Polizei), Quelle: <http://pages.albania-online.net/mpo/mpo/policia.htm>.

Europäische Union Online, Quelle: <http://europa.eu.int>.

European Commission, Delegation of the European Commission in Albania, Quelle: <http://www.delalb.cec.eu.int>.

Library of Congress, Quelle: <http://lcweb2.loc.gov>.

Ministria e Rendit Publik e Republikës së Shqipërisë (Ministerium für Öffentliche Ordnung Albanien), Quelle: <http://www.mpo.gov.al>.

Peshku pa uje (Albanian blog on culture, politics and media), Quelle: <http://www.peshkupauje.com>.

Shqiperia.com, Quelle: <http://historia.shqiperia.com>.

Verzeichnis der InterviewpartnerInnen:

Bajraktari, Petrit, ehemaliger Chef des Büros für innere Kontrolle, Generaldirektorat der Staatspolizei, Tirana, 27.06.2005.

Kaso, Altin, Mitarbeiter des Instituts für Demokratie und Vermittlung (Institute für Democracy and Mediation), Tirana, 10.07.2005.

von Münchov, Sebastian, Senior Expert for Organised Crime, Tirana, 05.07.2005.

Schmidt, Klaus, Leitender Kriminaldirektor, Leiter der Mission PAMECA II, Professor for Internal Strategic Management, Tirana, 05.07.2005.

Sinteff, Roland, Colonel (ret.), Senior Expert for Public Order, Tirana, 05.07.2005.

Zander, Hartmut, Senior Expert for Information Technology, Tirana, 05.07.2005.

Die Interviews wurden mit freundlicher Unterstützung von Stephan Hensell im Rahmen eines Forschungsaufenthalts im April 2004 in Albanien geführt.

Sprache der Minderheit im Bildungssystem der Republik Makedonien – Spaltung oder Integration?

Fallstudie am Beispiel der albanischen Minderheit

1. Bedeutung der Minderheitensprache

*„Ein geistigeres und innigeres Element als die Sprache hat ein Volk nicht. Will ein Volk also nicht verlieren, wodurch es Volk ist, will es seine Art mit allen Eigentümlichkeiten bewahren, so hat es auf nichts mehr zu achten, als dass ihm seine Sprache nicht verdorben und zerstört werde.“
(Ernst Moritz Arndt)¹*

Die Sprache ist das Bindemittel der Identitätswahrung eines Volkes. Der Kampf um die Identität bedeutet mehr als der Kampf um die Anerkennung durch andere:² „In der Partnerschaft von Sprache, Kultur und Verhalten ist die Sprache der autokratische Faktor, sie begrenzt die Formbarkeit der Kultur und des Verhaltens und zementiert die Kanäle der Entwicklung.“³

Ein Volk oder ein Mensch wertet seine Identität als einen Teil seiner Existenzberechtigung. Dabei ist die Wahl der Sprache als zentrales Kennzeichen und defensives Mittel der Identitätsbildung einer Gruppe und als Waffe in sozialen Konflikten zu betrachten.⁴ Das Wichtigste für eine Sprachminderheit ist die Instrumentalisierung ihrer Sprache für die Gestaltung des öffentlichen Lebens in der jeweiligen Gesamtgesellschaft.⁵ So hebt Auburger die Sprache als zentralen Synergieeffekt einer Minderheit und nicht nur als ein

1 Zitat in: <http://www.ernst-moritz-arndt.de/zitate.htm> (Zugriff am 18.05.2005).

2 Bourdieu, Pierre: Identity and Representation; in: Language and Symbolic Power, Cambridge 1991, S. 220-228.

3 Whorf, Benjamin Lee: Sprache - Denken - Wirklichkeit, Hamburg 1963, S. 47, S. 98.

4 Kummer, Werner: Sprache und kulturelle Identität; in: Dietrich, Eckhard J./Radtke, Frank-Olaf (Hrsg.), Ethnizität, Wissenschaft und Minderheiten, Lengerich 1990, S. 265-274.

5 Auburger, Leopold: Sprachminderheiten und die Stabilität pluralistischer Gesellschaften. Systemtheoretische Überlegungen, in: Seewann, Gerhard (Hrsg.): Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992, S. 80.

informationstragendes Instrument hervor.⁶ Dabei reicht es nicht, wenn der Minderheitenstatus zwischen einer Person oder Gruppe gegenüber der Mehrheitsgruppe behauptet wird, er muss vielmehr auch auf der politischen Ebene entwickelt werden.

1.1 Sprache als politisches Mittel

Minderheiten in einem Staat reagieren immer beunruhigt auf eine mögliche Assimilation. Unter diesen Umständen fühlen die Minderheiten eine Bedrohung ihrer Identität und neigen zu ethnischem Separatismus innerhalb des Staates.⁷ So erweitert Peter Nelde die Problematik der bedrohten Identität auf die Sprache der Minderheit innerhalb mehrerer Ebenen:

„The height of a political language conflict is reached when all conflict factors are combined in a single symbol, language and quarrels and struggles in very different areas (politics, economics, administration, education) appear under the heading language conflict.”⁸

Dazu beschreibt Edwards die Schule als eines der wichtigsten Instrumente der Behauptung ethnischer Identität, in der die Mehrheits- und Minderheitsgruppe in sozialen Angelegenheiten aufeinander wirken können.⁹ Die Benutzung der beiden Sprachen (der Minderheit und Mehrheit) bzw. bilinguale Bildung kann jedoch im Prozess der Staatsbildung schnell von einem linguistischen zu einem politischen Thema werden. Somit überschattet die Politik die pädagogische und psychologische Bedeutung der Schule und die Verwendung der Sprachen. Um Segregation und Separation zu vermeiden, beharren einige auf dem Erlernen der Sprache der Mehrheit von Schulbeginn an. Andere behaupten, dass das Erlernen der Minderheitensprache in der Schule nicht notwendig sei.¹⁰

6 Auburger, Leopold: Minderheiten und Sprachkontakt, in: Ammon, Ulrich/Mattheier, Klaus J./Nelde, Peter (Hrsg.): Internationales Jahrbuch für Europäische Soziolinguistik, Tübingen 1990, S. 174.

7 Williams, C.H. in: Mac Giola Chriost, Diarmait: Language, Identity and Conflict. A comparative study of language in ethnic conflict in Europe and Eurasia, New York 2003, S. 150-158.

8 Leiter des Forschungszentrums für Mehrsprachigkeit in Brüssel, Nelde, Peter: Language Contact Means Language Conflict; in: G. MacEoin, A. Ahlquist and D. Oh Aodha (eds.): 3rd International conference on minority languages. General Paper, Clevedon S. 35.

9 Edwards, John: Language, Diversity and Identity; in: Linguistic Minorities, Policies and Pluralism, London 1984 S. 299-304.

10 Ebenda.

1.2 Fragestellung und Hypothese

Der Fokus dieser Untersuchung liegt auf der Republik Makedonien und auf dem Umgang mit der albanischen Sprache im makedonischen Bildungssystem. Geprüft werden soll dabei, welchen Stellenwert die albanische Sprache im Bildungssystem hat und ob in Makedonien ein paralleles Bildungssystem entstanden ist, das den Ausschluss der Albaner aus der Republik fördert.

Ich konzentriere mich auf die vorgenommenen Änderungen in der Verfassung und die Auswirkung auf die neuen Sprachgesetze. Es sind dabei zwei wichtige Perioden in der Geschichte Makedoniens zu beachten, die Einfluss auf die Bildung in albanischer Sprache genommen haben: Die Zeit vor dem Rahmenabkommen von Ohrid (unterzeichnet am 13. August 2001) und die Implementierung des Abkommens. Methodisch wird sich der Beitrag überwiegend auf die exemplarisch-analytisch-empirische Feldforschung stützen. Die Interviews mit Bildungs- und Politikexperten,¹¹ Professoren/Lehrern und Studenten/Schülern und meine eigene exemplarische Beobachtung des Unterrichts in makedonischer Sprache, konzentriert auf die mehrheitlich albanisch besiedelten Gebiete an Schulen und Universitäten sowie auf die Balance des Unterrichts in Albanisch in den mehrheitlich makedonisch besiedelten Gebieten in der Republik Makedonien. Wie kooperieren die beiden Bildungssysteme, die durch einen entscheidenden Bestandteil – die Sprache – getrennt sind?

Meine Hypothese lautet, dass es beim Erlernen der Minderheitensprache, in diesem Fall Albanisch, zu einer Vernachlässigung des Unterrichts in der Amtssprache, in diesem Fall Makedonisch, kommt, was zur Segregation und sogar zur Abspaltung der albanischen Ethnie innerhalb der Republik Makedonien führen kann. Ich bestreite nicht das Recht auf Unterricht in der Muttersprache der albanischen Minderheit, sondern glaube, dass das Rahmenabkommen und die Erweiterung der Sprachgebrauchsrechte für die albanische Minderheit starken Einfluss auf das Erlernen der makedonischen Amtssprache genommen haben.

11 Siehe Verzeichnis der Interviewpartner/innen.

2. Das Bildungssystem in der Republik Makedonien und die Verfassungsänderungen

Seit Mitte des Jahres 2005¹² gibt es 328 Grundschulen, 90 Hauptschulen, drei staatliche Universitäten, eine private Universität und eine private Fakultät für eine Bevölkerung von ca. zwei Mio. Einwohnern. Die sprachliche Differenzierung zeigt Folgendes: zwei staatliche Universitäten¹³ und eine private Fakultät mit Unterricht in makedonischer Sprache und eine pädagogische Akademie in Skopje, eine staatliche Universität und eine private Universität (SOEU) in Tetovo¹⁴ mit Unterricht in Albanisch. Der Inhalt, das Unterrichtsmaterial und die Unterrichtsmethoden der Lehrer haben sich seit der Unabhängigkeit Makedoniens 1991 nicht wesentlich verändert. Dies analysierte eine *Educative Working Group*¹⁵ im Jahr 2004 und kam zu dem Ergebnis, dass der Bildungsstandard in der Republik Makedonien immer noch von unverändert schlechter räumlicher Infrastruktur, frontalem Unterricht mit Auswendiglernen ohne Entwicklung kritischer und kreativer Gedanken sowie von Lehrpersonal geprägt ist, das veraltete Unterrichtsinhalte vermittelt. Dies schafft die Voraussetzungen dafür, dass Schüler und Studenten anfällig für Stereotype, Vorurteile und Intoleranz gegenüber den „Anderen“ sind.

Nach der Ratifizierung des Rahmenabkommens von Ohrid und unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft sowie heftigen Debatten der Abgeordneten im makedonischen Parlament kam es am 16. November 2001 zu einer Verfassungsänderung.¹⁶ Die albanische Minderheit wird als staatsbildendes Volk anerkannt, um grundlegende politische Reformen vorzunehmen und um die Integration der albanischen Minderheit zu verbessern. Ein wichtiger Fakt ist die Erweiterung der Entscheidungsbefugnisse¹⁷ der Ab-

12 Bildungsministerium: www.mon.gov.mk (Zugriff am 15.05.2005).

13 Sv.Kyril i Methodij, mit 23 Fakultäten, in Skopje und Sv.Kliment Ohridski, mit fünf Fakultäten in Bitola.

14 Hier handelt sich um den Umzug der illegalen Tetovo Universität in Mala Recica (außerhalb des Staates) in neue Räumlichkeiten direkt in die Stadt Tetovo und die Übernahme von fast 90 Prozent der Mala Recica Professoren in die Tetovo Universität seit November 2004, laut Interview mit Augenzeugen und Angestellten an der neu gegründeten staatlichen Tetovo Universität.

15 Eine Initiative des European Centre for Minority Issues in Skopje, Makedonien und eine Gruppe von Experten erstellte den Report: *Analyses of the Educational Sector and Recommendations; Policy Dialogue Initiative Educative Working Group*, March/November 2004.

16 Sluzben Vesnik Nr. 91/2001, S. 5019, Pos. 1575.

17 Vgl. Paes, Wolf-Christian/Schlotter, Peter: EU in heikler Mission – Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft; in: *Friedensgutachten 2002*, Münster 2002 S. 235-244.

geordneten der Minderheiten im Parlament, die auf ein Vetorecht gem. Artikel 69 Abs. 2 hinausläuft.¹⁸

2.1 *Neue Sprachgesetze für die Minderheiten nach dem Rahmenabkommen von Ohrid*

Wichtig zu vergleichen ist der Artikel 7 von 1991 über die Amtssprache:

“The Macedonian language, written using its Cyrillic alphabet, is the official language in the Republic of Macedonia...”¹⁹

Und die nachfolgende Änderung im Amendment V:

“1. The Macedonian language, written using its Cyrillic alphabet, is the official language throughout the Republic of Macedonia and in the international relations of the Republic of Macedonia.

Any other language spoken by at least 20 percent of the population is also an official language, written using its alphabet, as specified below...”²⁰

Demzufolge werden die in Art. 7 Abs. 2 behandelte makedonische Sprache und die kyrillische Schrift um die Sprachen der Minderheiten, die mindestens 20 Prozent der Bevölkerung ausmachen, erweitert und als Amtssprachen anerkannt. Hier handelt es sich überwiegend um die albanische Sprache, die auf eine Ebene mit der offiziellen Sprache gehoben wird. Laut dieser Änderung können die Angehörigen einer Minderheit, die mindestens 20 Prozent der Bevölkerung²¹ in einer Gemeinde stellen; mit den Gemeinde- und Zentralbehörden in ihrer Minderheitensprache, in diesem Fall Albanisch, korrespondieren; ihre Eingaben müssen in ihrer Sprache und in Ma-

18 Constitution of The Republic of Macedonia in: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/165/Constitution%20of%20RM.pdf> (Zugriff am 09.07.2005) „2. For laws that directly affect culture, use of language, education, personal documentation, and use of symbols, the Assembly makes decisions by a majority vote of the Representatives attending, within which there must be a majority of the votes of the Representatives attending who belong to communities not in the majority in the population of Macedonia.” Es werden hier nicht alle Änderungen angegeben. Schwerpunkte dieser Arbeit sind die wichtigsten Änderungen bezüglich der Verwendung der Minderheitensprache.

19 Constitution of the Republic of Macedonia in: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/165/Constitution%20of%20RM.pdf> (Zugriff am 20.06.2005).

20 Ebenda.

21 Siehe State statistical office of Republic of Macedonia; Census of Population, household and dwellings 2002, in: http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf (Zugriff am 13.06.2005).

kedonisch beantwortet werden. Im Parlament²² darf auch in den Plenar- und Arbeitssitzungen Albanisch gesprochen werden, und die Gesetze sind auch auf Albanisch im Amtsblatt²³ zu veröffentlichen.

Das Rahmenabkommen sieht vor, den Anteil der albanischen Minderheit in der lokalen Selbstverwaltung und den politischen und staatlichen Institutionen so weit zu erhöhen, bis er dem albanischen Bevölkerungsanteil entspricht.²⁴ Dieses administrative Verfahren führte dazu, dass jetzt die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung und der Gerichte, die nicht der Minderheitengruppe angehören und nicht die Minderheitensprache beherrschen, von diesen Arbeitsplätzen ausgeschlossen sind.²⁵ Außer diesen durch das Rahmenabkommen in der Verfassung der Republik Makedonien vorgenommenen Änderungen kam es nicht zur vollständigen Umsetzung des Rahmenabkommens, soweit es die Artikel zum Bildungssystem betraf. Die Parallele zwischen dem Rahmenabkommen und der Verfassung deutet auf die mangelhafte Umsetzung hin. Die neuesten Entwicklungen kündigen den Entwurf eines Gesetzes über die Anwendung der Sprachen laut dem Rahmenvertrag bis 1. Juli 2005 in Makedonien an.²⁶ Um diese Unzulänglichkeiten zu beheben, wurde für den 1. Juli 2005 der Entwurf eines neuen Sprachgesetzes in Aussicht gestellt.

2.2 Die albanische Minderheit in Schulen und Universitäten

Die albanische Minderheit war in den Schulen und Universitäten vernachlässigt und unterrepräsentiert. Gleichwohl ist die Republik Makedonien eines der wenigen Länder, das sehr großzügig mit Bildungsrechten der Minderheit innerhalb des staatlichen Bildungssystems umgeht. In den letzten sieben Jahren kann man eine prozentuale Steigerung des Anteils albanischer Klassen und Schüler in den Grund- und Hauptschulen feststellen. Dabei schrumpft die Zahl der makedonischen Klassen und Schüler, was mehrere Gründe hat, z.B. die niedrige Geburtenrate und Umsiedelungen in Folge des

22 Anex B 7/Anex 8 1. Aufzählung; Framework Agreement, Ohrid 13.08.2001, in: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/180/FRAMEWORK%20AGREEMENT.pdf> (Zugriff am 13.05.2005).

23 Amtsblatt der Republik Makedonien vom 18. Juni 2002, Sluzben Vesnik Nr. 43/2002, S. 4, Pos. 686.

24 Vgl. Hensell, Stephan: Typisch Balkan? Patronagenetzwerke, ethnische Zugehörigkeit und Gewaltdynamik in Mazedonien, in: Internationale Politik und Gesellschaft (2003), S. 131-146.

25 Vgl. http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schrameyer.pdf, (Zugriff am 23.06.2005), S. 39-42.

26 Makedonische Zeitung Vecer, Nr. 12929 vom 28.06.2005, in: <http://www.vecer.com.mk/tekst.asp?tid=12701> (Zugriff am 29.06.2005).

Konflikts im Jahr 2001,²⁷ was mit dem Willen der Eltern, ihre Kinder in ihrer Muttersprache unterrichten zu lassen, verknüpft ist. Dies gilt jedoch nicht für die Eingangsquoten zu den Universitäten. Im Gegensatz zur nachvollziehbaren Abnahme der Zahl der makedonischen Studenten ist zum ersten Mal ein Rückgang der Zahl albanischer Studenten an den Hochschulen festzustellen. Der Grund dafür ist die Eröffnung der SOEU in Tetovo, trotz der eingeführten positiven Diskriminierung durch die Minderheitenquote an den Makedonisch unterrichtenden Universitäten.

Der Zahl der albanischen Studenten, die vor der Unabhängigkeit außerhalb der damaligen Teilrepublik Makedonien studiert hat, war mehr als doppelt so groß wie die Zahl derer, die innerhalb des Landes studierten. Heute studieren 400 makedonische Albaner in Tirana, deren Abschlüsse werden jedoch von Makedonien nicht anerkannt.²⁸ Diese negative Diskriminierung bzw. das Recht der albanischen Minderheit, eine Hochschulbildungseinrichtung in ihrer Muttersprache zu haben, und die Schließung der Universität in Pristina im Jahr 1991,²⁹ ist mit der Einführung einer Sonderregel an den Fakultäten in Makedonien für die Aufnahme von Minderheitenangehörigen durch die positive Diskriminierung ersetzt worden. Die Sonderregel galt erst im Studienjahr 1992/93 an allen 29 Fakultäten; danach sollte eine Quote von zehn Prozent aus den Reihen der Minderheiten an den Fakultäten aufgenommen werden. Dies führte zu einer Steigerung der Anzahl albanischer Studierender von 3,4 Prozent 1992/93 auf 7,7 Prozent 1997/98.³⁰ Diese Quote entspricht heute mit 23 Prozent dem albanischen Bevölkerungsanteil in Makedonien.³¹ Zusätzlich gab es Begünstigungen bei den Aufnahmenprüfungen: von 80 zu erreichenden Punkten mussten die Studenten der Minderheiten nur 60 Punkte erreichen, um aufgenommen zu werden.³² Die nichtbegünstigten makedonischen Studenten streikten wegen dieser Begünstigung, und der neugewählte Rektor der Universität Skopje, Ancevski, schaffte daraufhin diese positive Diskriminierung wieder ab und ersetzte sie

27 Der Konflikt von 2001 war die Ursache für die Umsiedelungen der makedonischen und albanischen Ethnien, was auch zur Homogenisierung der Schulen führte.

28 Von ca. 1800 Studenten haben 1200 in Pristina studiert (siehe Dr. Schramayer in Minderheitenschutz im östlichen Europa; in: http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schrameyer.pdf (Zugriff am 13.06.2005), S. 37.

29 Ebenda, S. 13.

30 Ortakovski, Vladimir: Minorities in the Balkans, Skopje, 1998, S. 365.

31 Dr. Schramayer, Klaus: Minderheitenschutz im östlichen Europa; in: http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schrameyer.pdf, (Zugriff am 13.06.2005), S. 37.

32 Ortakovski, Vladimir: Minorities in the Balkans, Skopje, 1998, S. 365.

stattdessen durch ein Vorbereitungsjahr bzw. so genanntes Null-Jahr für die Studenten der Minderheiten.

2.3 Auswirkungen auf das makedonische Bildungssystem: die Entstehung eines parallelen Bildungssystems

Das makedonische Bildungssystem hat seit langer Zeit zur Spaltung von Albanern und Makedoniern beigetragen. Diese Kluft erlaubte eine Trennung der Ethnien bis in die Schulklassen hinein mit deren zeitlich und räumlich getrenntem Unterricht. Das parallele Bildungssystem wird nicht nur von den Bildungsorganen unterstützt, sondern vor allem von Eltern und Lehren mitgetragen. Es werden zudem ethnisch getrennte Schulen gefördert, dem Beispiel der getrennten Universitäten folgend.

Das Bildungsministerium wird zur Zeit von einem albanischen Minister geleitet, ein Umstand, der vermutlich die Förderung der albanischen Sprache weiter stärken wird. Das vergrößert die Angst der Makedonier vor Zurücksetzung, wodurch sie zu Anhängern dieser Trennung werden. Es besteht keine ausreichende Kooperation, um das richtige Konzept für die zukünftigen Schüler auszuarbeiten, denn innerhalb der staatlichen Organe herrscht ein administrativer Krieg.³³

Laut Direktor Nedelkovic,³⁴ einem ethnischen Serben, hat Makedonien ein paralleles Bildungssystem und ist auf dem Weg zum bilingualen Staat. Die Arbeit in den Abteilungen des Ministeriums für Wissenschaft und im Bildungsministerium ist jedoch räumlich und inhaltlich getrennt. Ursprünglich war das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ein einheitliches Organ der Republik Makedonien.

Bildung hat im interethnischen Diskurs in der Republik Makedonien einen hohen Stellenwert und wird auch politisch instrumentalisiert: Wichtigster Wendepunkt ist der politische Akt der Gründung der „Tetovo Universität“ und somit die Mobilisierung der albanischen Minderheit für eine Spaltung des Bildungssystems.³⁵

33 So Sasko Todorovski, Abteilung der diplomatischen Ausbildung in dem Außenministerium der Republik Makedonien.

34 Direktor der Abteilung für Entwicklung und Förderung der Bildung in der Sprache der ethnischen Gemeinschaften, Interview am 6. Juni 2005, Ministerium für Wissenschaft in Skopje, Republik Makedonien.

35 Vgl. Tasevska Frosina, Albaner und Makedonier: Ethnische Interaktion in der Republik Makedonien, vor und nach dem Konflikt von 2001, Skopje 2004, S. 343-356.

3. Untersuchung des Stellenwerts der albanischen Sprache im makedonischen Bildungssystem durch Feldforschung

Die Feldforschung basiert auf der exemplarischen Beobachtung und Auswertung der Informationen in jeweils einer Haupt- und einer Mittelschule in Skopje und Tetovo, mit ca. 80 Prozent makedonischen und ca. 20 Prozent albanischen Schülern in Skopje und der umgekehrten Konstellation in Tetovo.³⁶ Dieser Fragebogen beruht auf exemplarischen, aber nicht repräsentativen Aussagen. Es wurden 132 Schüler, 65 Makedonier (49,24 Prozent) und 67 Albaner (50,76 Prozent), befragt.

3.1 Hauptschulen und Mittelschulen

Überraschenderweise waren die makedonischen und albanischen Schüler nicht nur in getrennte Klassen, sondern sogar in getrennte Unterrichtszeiten eingeteilt.³⁷ Das Erlernen einer Sprache als lebendige Materie wird nur durch ständiges Kommunizieren bzw. Gebrauch der Sprache möglich. Es fehlte an Kommunikation, die das erste gemeinsame soziale Umfeld sein sollte. Gemeinsame Unternehmungen sind ausschließlich Sportaktivitäten, wie Fußball, und Schulwettbewerbe, die diese beiden Ethnien außerhalb der Schulprogramme zusammenführen. Die Abiturfeier der albanischen und makedonischen Schüler wird ebenfalls an unterschiedlichen Tagen gefeiert.

Die Hauptschule „Bratstvo“ in Skopje gilt als eine gemischte Schule mit makedonischen und albanischen Klassen, wo im Jahr 2003 ein einjähriges Projekt der US-amerikanischen Hilfsorganisation USAID³⁸ begann. Das Projekt stand unter dem Motto „Isti, slicni, razlicni“³⁹ und wurde in Form der Zusammenlegung zweier Klassen mit makedonischen und albanischen Schülern mit einem gemischten zweisprachigen Unterricht durchgeführt. Ziel war es, ein multiethnisches Bewusstsein aufzubauen und die Bildung von Stereotypen und Vorurteilen zu verhindern. Das Projekt ist innerhalb eines Jahres beendet worden, die Trennung der Schüler und des Unterrichts

36 Census of Population, Household and Dwellings in the Republic of Macedonia 2002, (Skopje total 506926: davon Makedonier 338358 und Albaner 103891; Tetovo total 86580: davon Albaner 0886 und Makedonier 20053), in: www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf, S. 34-35 (Zugriff am 16. Juni 2005).

37 Morgenschicht von 7:00 bis 12:30 und Mittagsschicht von 13:00 bis 18:30.

38 Initiative von Prof. Najcevska und Prof. Petroska-Beska, Institut für soziologisch-rechtlichen Untersuchungen in Skopje.

39 Übersetzung ins Deutsche: „Gleiche, Ähnliche, Verschiedene“.

besteht weiterhin. Nur die Teilnehmer des Experiments pflegen auch heute ihre ethnisch gemischten Freundschaften weiter.⁴⁰

Die Befragung wurde in zwei achten Klassen, einer makedonischen und einer albanischen, durchgeführt. Es wurden *drei Fragen* wie folgt beantwortet:

Tabelle 4: Grundschule in Skopje

Grundschule "Bratstvo" in Skopje						
Frage: plädieren für	Makedonier: 57,14 %			Albaner: 42,86 %		
	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab
1. Unterricht in beiden Sprachen	20,83	41,68	37,49	33,33	27,77	39
2. Getrennte Klassen	45,83	50,00	4,17	5,55	66,66	27,79
3. Getrennte Schulen	41,68	58,32	0	16,66	72,22	11,12

Quelle: Eigene Darstellung

Hier ist klar zu sehen, dass die makedonischen Schüler über den Unterricht in beiden Sprachen keine eindeutige Meinung haben, ihn aber eher ablehnen und deutlich die getrennten Klassen und rigoros die getrennten Schulen bevorzugen. Im Gegensatz zu den albanischen Schülern, die eine klare Meinung über den Unterricht in beiden Sprachen haben und ihn dennoch mehrheitlich ablehnen. Interessant ist es aber festzustellen, dass sie keine Meinung zu den getrennten Klassen und Schulen haben. Sie lehnen in geringerem Maße die getrennten Klassen ab, bevorzugen aber getrennte Schulen. Es sind im Gegensatz zu den makedonischen Schülern keine extremen Meinungen zu verzeichnen.

Diese Schule hat die Tendenz zur Homogenisierung in eine rein albanische Schule, weil die makedonischen Eltern ihre Kinder zunehmend auf eine weit entfernte, ethnisch rein makedonische Schule schicken.

40 Aussage der Pädagogin dieser Schule.

Im Gegensatz zur dieser Hauptschule in Skopje ist die Hauptschule „Bratstvo-Migeni“ in Tetovo schon nach dem Konflikt in der Republik Makedonien 2001 von einer vormals gemischten Schule in eine homogene albanische Hauptschule mit nur drei türkischen Klassen umgewandelt worden, obwohl damit ein Engpass für den Unterricht der makedonischen Schüler⁴¹ entstand. Die Information der Umwandlung in eine ethnisch homogene Hauptschule war vor der Auswahl für die Feldforschung nicht bekannt, weshalb die Hauptschule in diese Untersuchung nicht aufgenommen wurde.

3.2 Gymnasien

Die Gymnasien in Skopje und Tetovo zeigten gleichfalls ein Bild der räumlichen und sprachlichen Trennung. Dieses Bild der Trennung war am deutlichsten im Gymnasium „Zef Lush Marku“ in Skopje zu sehen.

Das Gymnasium trägt eigentlich zwei Namensschilder, ein Schild mit der Aufschrift „Nikola Karev – makedonischer Held“ und ein anderes mit der Aufschrift „Zef Lush Marku – albanischer Held.“ Am Vormittag heißt sie „Nikola Karev“, mit makedonischen Schülern und Unterricht in makedonisch, makedonischen Lehrern, Pädagogen und einer makedonischen Direktorin. Am Nachmittag bekommt die Schule ein anderes Gesicht mit albanischem Unterricht, albanischen Lehrern, Pädagogen und einem albanischen Direktor. Der Unterschied zwischen diesen beiden Einheiten besteht in den sechs zusätzlichen Lehrern in der albanischen Schicht.⁴² Es kommt zu keinem Kontakt zwischen beiden ethnischen Gruppen.

In der Befragung wurde Unterricht in beiden Sprachen bevorzugt, und trotz der größeren Zahl der Ungewissheit über die getrennten Klassen erhielten getrennte ethnische Schulen deutliche Zustimmung.

Das medizinische Gymnasium in Tetovo „Nikola Stejn“ zeigte auch das Bild der getrennten Klassen mit makedonischen und albanischen Schülern, aber im Unterschied zum „Zef Lush Marku“-Gymnasium in Skopje wurden die beiden Ethnien zeitlich parallel unterrichtet. Die Schule ist damit die einzige Schule dieser Art⁴³ in Tetovo.

41 Makedonische Schüler bekamen nur 30 Minuten Unterricht, im Gegensatz zu üblichen 45 Minuten Unterricht, auf Grund der schlechten Bedingungen in einem alten staatlichen Gebäude in Tetovo, Aussage des Direktors der Hauptschule „Edinstvo-Migeni“ Rufat Rufati.

42 Der Unterricht der makedonischen und lateinischen Sprache sowie der Informatik wird von makedonisch sprechenden Lehrern durchgeführt.

43 Sonst sind die Einheiten sowohl in Skopje als auch in Tetovo getrennt.

* Hier wurden keine makedonischen Schüler befragt.

Tabelle 5: Gymnasium in Skopje

Gymnasium „Zef Lush Marku“ in Skopje*			
Frage: plädieren für	Albaner 96 %		
	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab
1. Unterricht in beiden Sprachen	41,68	29,16	29,16
2. Getrennte Klassen	20,83	45,83	33,34
3. Getrennte Schulen	20,82	37,50	41,68

Quelle: Eigene Darstellung

Der Fragebogen wurde in einer künstlich gemischten,⁴⁴ normalerweise nicht gemischten Klasse durchgeführt, wobei die physische Abneigung offen zu sehen war (beide ethnischen Gruppen drehten der jeweils anderen Gruppe den Rücken zu und kommunizierten nur mit der eigenen ethnischen Gruppe, um die Fragen zu beantworten).

Sowohl die Makedonier als auch die Albaner antworteten auf die Frage zum Unterricht in beiden Sprachen zur Hälfte unentschieden. Doch plädierten die Makedonier für überwiegend getrennte Klassen und mit großem unentschiedenen Anteil für getrennte Schulen eher positiv und lehnten den Unterricht in beiden Sprachen ab. Die Albaner befürworteten den Unterricht in beiden Sprachen, nur ein geringer Anteil lehnte jedoch die getrennten Klassen ab, und bei der Frage nach getrennten Schulen hielt sich die Zahl von Zustimmung und Ablehnung die Waage, aber mit einem großen Anteil bei denen, die sich nicht entscheiden konnten.

44 Die Klasse setzte sich jeweils zur Hälfte aus makedonischen und albanischen Schülern zusammen.

Tabelle 6: Gymnasium in Tetovo

Gymnasium „Nikola Stejn“ in Tetovo						
Frage: plädieren für	Makedonier 50 %			Albaner 50 %		
	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab
1. Unterricht in beiden Spra- chen	21,43	50	28,57	42,86	50	7,14
2. Getrennte Klassen	57,14	21,43	21,43	7,14	57,15	35,71
3. Getrennte Schulen	35,71	57,14	7,15	14,28	71,44	14,28

Quelle: Eigene Darstellung

Zum Schluss führte die Abteilung für Studenten mit meinem Fragebogen Interviews an der Philologischen Fakultät in Skopje durch.

In dem Alter, in dem Jugendliche erwachsen werden und sich klare Meinungen gebildet haben, wissen die albanischen Studenten immer noch nicht, ob sie für getrennte Klassen und Universitäten plädieren sollen. Sogar bei der Frage, ob der Unterricht in beiden Sprachen besser sei, erkennt man in den Antworten eher zaghafte Zustimmung und Unsicherheit. Das Gleiche gilt auch für die makedonischen Studenten. Der Unterschied zu den albanischen Studenten liegt darin, dass die makedonischen Studenten dem Unterricht in beiden Sprachen eher zustimmen.

Tabelle 7: Universität in Skopje

Universität „Sv. Kiril und Metodij“ in Skopje						
Frage: Plädieren für	Makedonier 70,3 %			Albaner 29,7 %		
	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab	stimme eher zu	weiß nicht	lehne eher ab
1. Unterricht in beiden Spra- chen	46,15	34,62	19,23	36,36	36,36	27,28
2. Getrennte Klassen	38,47	46,15	15,38	9,1	90,9	0
3. Getrennte Universitäten	26,92	57,69	15,39	9,1	81,8	9,1

Quelle: Eigene Darstellung

3.3 Südosteuropa-Universität (SOEU) und Tetovo-Universität (TU)

Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten hat in Makedonien mit der Gründung der Südosteuropa-Universität in Tetovo einen Höhepunkt erfahren. Die Universität ist innerhalb von sechs Monaten mit der finanziellen Hilfe der Vereinigten Staaten, der EU und der OSZE-Teilnehmerstaaten aufgebaut worden.⁴⁵ Diese Einrichtung ist dreisprachig konzipiert: Neben Albanisch und Mazedonisch ist auch Englisch Unterrichtssprache. Daher soll der Unterricht in der Muttersprache die albanische Minderheit in Makedonien fördern und genießt großes Renommé auf dem Balkan, auch wegen der Erfüllung der Bologna-Kriterien. Dabei dürfen nur 20 Prozent Makedonier hier studieren, denen das Erlernen der albanischen Sprache freiwillig angeboten wird.⁴⁶ Dies zeigte auch die Einschreibungsquote

⁴⁵ Südosteuropa-Universität in Tetovo in: <http://www.seeu.edu.mk/macedonian/general/about.asp> (Zugriff am 20.06.2005).

⁴⁶ Interview mit Arafat Shabani am 7. Juli 2005 in Tetovo.

mit 454 makedonischen Studenten aus der Gesamtzahl von 1754 Studenten im Studienjahr 2003/04.⁴⁷

Im Jahr 2005 gab es die ersten Abschlüsse. Da der makedonische Staat nur begrenzte Kapazitäten hat, werden wohl viele Absolventen ins Ausland abwandern müssen, oder aber sie bleiben als frustrierte Arbeitslose in Makedonien zurück, die den politischen Institutionen die Schuld an ihrer Lage geben werden. Die Zahl der Arbeitslosen in Makedonien liegt auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Lage offiziell bei 31,2 Prozent. Davon sind 36,5 Prozent Albaner und 28,2 Prozent Makedonier.⁴⁸

Die erste sogenannte Tetovo-Universität (TU) in Mala Recica⁴⁹ ist 1994 von den albanischen Bürgermeistern aus den Gemeinden Tetovo, Gostivar und Debar gegründet worden. 1997 schlossen sich noch 22 andere albanische Gemeinden an.⁵⁰ Diese von der makedonischen Regierung nicht anerkannte illegale Universität war die erste Universität mit Unterricht in albanischer Sprache und zählte schon 1999 ca. 4.500⁵¹ Studenten. Vor diesem Hintergrund hat sich der damalige Hohe Kommissar, Max van der Stoep, für die Errichtung einer privaten Universität mit albanischem Unterricht, gemäß Artikel 45 der makedonischen Verfassung eingesetzt. Daraus entstand die SOEU. Trotzdem ist im November 2004 die Universität in Tetovo anerkannt worden als neue staatliche Universität mit Unterricht in albanischer Sprache. Diese neu gegründete Universität in Tetovo hat nur den Ort von Mala Recica nach Tetovo gewechselt.⁵² Es handelt sich nicht um eine neue Universität, sondern um Anerkennung einer verfassungswidrigen und umstrittenen Universität, die nur ihr Personal versetzt hat. Viel sinnvoller wäre es, die SOEU in eine staatliche Universität umzuwandeln, anstatt eine Dup-

47 2002 waren 2303 neue Studenten eingeschrieben, davon waren 10 Prozent nicht Albaner; siehe Report of an OECD Review: Improving Access and Opportunity: Higher Education in Transition in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: http://www.seceducop.net/portal/id_fyrom.htm (Zugriff am 12.06.2005), S. 25, S. 41.

48 Siehe in: Report Submitted by „FYROM“ pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minority, S. 17, in: http://www.coe.int/t/e/human_rights/Minorities/2_FRAMEWORK_CONVENTION_%28MONITORING%29/2_Monitoring_mechanism/3_State_Reports_and_UNMIK_Kosovo_Report/1_First_cycle/PDF_1st_SR_FYROM.pdf (Zugriff am 15.05.2005).

49 Vorort von Tetovo.

50 Wilson, Duncan in: Minority Rights in Education, 2002.

51 Siehe International Crisis Group, Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, August 2000, in: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1706&l=1> (Zugriff am 20.06.2005).

52 Laut Augenzeugen und Professoren an der neugegründeten Universität in Tetovo.

lizierung der Arbeit mit den schon existierenden Fakultäten in der TU vorzunehmen.⁵³

3.4 Bewertung der Sprachkenntnisse der Amtssprache

Meine eigenen Eindrücke und Bewertungen der makedonischen Sprachkenntnisse der albanischen Minderheit während der Untersuchung in den Schulen, erworben auch durch die Aussagen der Schulverwaltung, Lehrer und Eltern, verteilt sich auf albanische Kinder, Schüler und Studenten wie folgt:

Kinder, die gerade eingeschult wurden, verstehen kaum Makedonisch, wenn man sie anspricht. Sie sprechen weder zu Hause noch auf der Straße oder im Kindergarten eine andere Sprache außer ihrer Muttersprache. *Schüler* der Grund- und Hauptschule, die sporadisch Kontakte zu Makedoniern haben, sei es durch Sport oder Wettbewerbe, verfügen über gute Kenntnisse der makedonischen Sprache. Die anderen albanischen Schüler lernen die Pflichtfächer in makedonischer Sprache, kommunizieren aber weder zu Hause noch in der Schule in Makedonisch. *Studenten* leiden mehr unter der Spaltung des Nationalbewusstseins. Keine makedonischen Sprachkenntnisse zeigten die Studenten, die aus dem Kosovo und aus Albanien kommen und an der Tetovo-Universität oder an der SOEU studieren. Die einheimischen Studenten an der staatlichen Universität in Tetovo erhalten nur zwei Stunden Unterricht in Makedonisch pro Woche.⁵⁴ Hier handelt sich nicht nur um unzureichenden Unterricht in Makedonisch;⁵⁵ auch gibt es keine Kontakte zu Makedoniern, und die Sprache wird im Alltagsleben nicht verwendet. Die Ergebnisse des Erlernens der makedonischen Sprache von albanischen Schülern kritisiert Prof. Avzi⁵⁶ in seiner Studie als nicht erfolgreich genug. Die Faktoren dafür sind:

1. Der späte Beginn und geringe Umfang des Unterrichts in Makedonisch (erst ab der dritten Klasse in der Hauptschule ab zehn Jahren).
2. Das passive Erlernen der Grammatik und mangelnde Kommunikation auf Makedonisch, was zu sprachlichen Interferenzen führt.

53 Schenker, Harald: Mazedonien und „seine“ OSZE-Mission 2002-2004: Erfolg auf Raten; in: OSZE-Jahresbuch 2004, Hamburg 2004, S. 115-130.

54 Laut Aussage der Professorin der makedonischen Sprache an der Universität in Tetovo.

55 Seit den letzten sieben Jahren ab der dritten Klasse vier Unterrichtsstunden pro Woche auf Makedonisch.

56 Prof. Avzi, Musatfa unterrichtet albanische Sprache und Literatur an der philologischen Fakultät der Universität „Sv. Kiril i Metodij“ in Skopje und befasste sich mit der Problematik der makedonischen Sprachkenntnisse der albanischen Schüler. Er führte diesbezüglich einige empirische Untersuchungen durch.

3. Vernachlässigung der Soziolinguistik und des interkulturellen Lernens innerhalb der Unterrichtsmethoden.⁵⁷
Prof. Avzi: „Es soll die Sprache und nicht nur über die Sprache gelernt werden.“⁵⁸

4. Minderheitensprache – Aussicht auf Integration oder eher Spaltung?

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass meine Hypothese sich bestätigt hat. Das Erlernen einer Minderheitensprache, hier Albanisch, führt zur Vernachlässigung der makedonischen Amtssprache. Dies fördert die Segregation der albanischen Minderheit. Dieser Umstand wiederum wirkt sich auf den makedonischen Teil der Gesellschaft negativ aus, da die fehlende Anbindung der albanischen Ethnie an die Gesellschaft von der makedonischen Seite als Bedrohung wahrgenommen wird.

Anstatt voneinander zu lernen und miteinander zu kommunizieren, beruht die gegenseitige Ablehnung der Angehörigen beider Ethnien, Makedonier und Albaner, auf negativen Stereotypen und Vorurteilen. Wie sollen Stereotype und Vorteile gegenüber anderen abgebaut werden, ohne Kontakte zwischen den Ethnien herzustellen? Interethnische Konflikte sollten schon während der Schulzeit ausgelebt und überwunden werden. Es fehlt an Gelegenheit, sich der Herausforderung zu stellen, um den Wahrheitsgehalt der Stereotype und Vorurteile zu prüfen. Die ethnische Trennung beginnt in den Schulklassen. Wenn Makedonien nicht dort versucht, die Zukunft besser zu gestalten, ist eine friedliche Zukunft kaum zu erwarten. Auf der makedonischen Seite wird es als illoyal gegenüber dem Staat verstanden, wenn in den albanischen Gebieten kein Makedonisch mehr gesprochen wird. Die andere Seite empfindet einen Mangel an Entgegenkommen der makedonischen Bewohner, die Sprache der albanischen Minderheit zu lernen. Da die beiden Gruppen jeweils in eine „Einbahnstraße“ fahren, anstatt eine „multiethnische Autobahn“ zu bauen, könnte die beste Lösung sein, einen neutralen Mittelweg zu finden. Die beste Lösung wäre die Einführung einer Weltsprache (wie z.B. Englisch) für die Kommunikation aller Ethnien miteinander, um mit einer neutralen Kommunikation die Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen zu neutralisieren.⁵⁹ In Makedonien will nicht nur die

57 Avzi, Mustafa: Makedonische Sprache in den Hauptschulen mit Unterricht in albanischer Sprache, Skopje 1996.

58 Interview mit Prof. Mustafa Avzi am 7. Juni 2005 in Skopje.

59 Interview mit Prof. Dr. Mirjana Najcevska, am 9. Juni 2005.

albanische, sondern auch die anderen fünf⁶⁰ anerkannten ethnischen Gemeinschaften wollen ihre Minderheitensprache als offizielle Sprache einführen. Das Land befindet sich somit nicht nur auf dem Weg zu einem bilingualen Staat, sondern eher zu einem polylingualen Staat.

5. Quellen- und Literaturverzeichnis

- Auburger, Leopold*: Sprachminderheiten und die Stabilität pluralistischer Gesellschaften. Systemtheoretische Überlegungen, in: Seewann, Gerhard (Hrsg.): Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992, S. 80.
- Auburger, Leopold*: Minderheiten und Sprachkontakt, in: Ammon, Ulrich/Mattheier, Klaus J./Nelde, Peter (Hrsg.): Internationales Jahrbuch für Europäische Soziolinguistik, Tübingen 1990, S. 174.
- Avzi, Mustafa*: Makedonische Sprache in den Hauptschulen mit Unterricht in albanischer Sprache, Skopje 1996.
- Bourdieu, Pierre*: Identity and Representation, in: Language and Symbolic Power, Cambridge 1991, S. 220-228.
- Edwards, John*: Language, Diversity and Identity, in: Linguistic Minorities, Policies and Pluralism, London 1984, S. 299-304.
- Alfredsson, Gudmundur/Zayas, Alfred de*: Minority Rights: Protection by the United Nations, in: Human Rights Law Journal, 14 Jg. (1993), H. 1-2, S. 1-9.
- Hensell, Stephan*: Typisch Balkan? Patronagenetzwerke, ethnische Zugehörigkeit und Gewaltdynamik in Mazedonien, in: Internationale Politik und Gesellschaft (2003), S. 131-146.
- Kemp, Walter A.*: Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2001.
- Kummer, Werner*: Sprache und kulturelle Identität, in: Ethnizität Wissenschaft und Minderheiten; Diettrich, Eckhard J./Radtko, Frank-Olaf (Hrsg.): 1990, Lengerich, S. 265-274.
- Myhrvold, Ronny*: Report für NORDEM über Former Yugoslav Republic Macedonia: Education as a political Phenomenon; in: <http://www.humanrights.uio.no/forskning/publ/nr/2005/0405.pdf> (Zugriff am 27.06.2005)
- Nelde, Peter*: Language contact means language conflict; in: MacEoin, G., Ahlquist, A. and Oh Aodha, D. (eds.): 3rd International conference on minority languages. General Paper, Clevedon.
- Nohlen, Dieter*: Kleines Lexikon der Politik, München 2001.
- Luzina, Jelena (Ed.)*: „Dali se poznavame dovolno?“ (Übersetzung: Kennen wir uns gut genug?), Skopje 2002.
- Ortakovski, Vladimir*: Minorities in the Balkans; Skopje, 1998; S. 365.
- Paes, Wolf-Christian/Schlotter, Peter*: EU in heikler Mission – Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft; in: Friedensgutachten 2002, Münster 2002, S. 235-244.
- Prattis, J.I.* : Industrialisation and Minority-Language Loyalty; in: Haeugen, Einer/McClure, J. Derrick/Thomas, Derick; (eds.) Minority Languages Today, Edinburgh 1980, S. 21-31.
- Schenker, Harald*: Mazedonien und „seine“ OSZE-Mission 2002-2004: Erfolg auf Raten; in: OSZE-Jahresbuch 2004, Hamburg 2004, S. 115-130.
- Simpson, J.M.Y.*: The challenge of Minority Languages; in: Haeugen, Einer/McClure, J. Derrick/Thomas, Derick; (eds.) Minority Languages Today, Edinburgh 1980, S. 235-241.

60 Die türkische, serbische, valahische, bosniakische und Roma-Gemeinschaft.

Schremayer, Klaus: Minderheitenschutz im östlichen Europa; in: [http:// www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schremayer.pdf](http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schremayer.pdf) (Zugriff am 13.06.2005).

Tasevska, Frosina: Albaner und Makedonier: Ethnische Interaktion in Republik Makedonien, vor und nach dem Konflikt von 2001, Skopje 2004.

Vetterlein, Merle/Klotz, Sabine: Deeskalationsbemühungen internationaler Akteure im Kosovo und Makedonien, in: Friedensgutachten 2005, Münster 2005.

Whorf, Benjamin Lee: Sprache – Denken – Wirklichkeit, Hamburg 1963.

Williams, C.H. in: Mac Giola Chriost, Diarmait: Language, Identity and Conflict; A comparative study of language in ethnic conflict in Europe and Eurasia; New York 2003; S. 150-158.

Wilson, Duncan in: Minority Rights in Education, 2002.

Dokumente, Gesetze und Internetquellen:

Amtsblatt der Republik Makedonien vom 18.Juni 2002, Sluzben Vesnik Nr.43/2002, S. 4, Pos. 686.

Bildungsministerium der R. Makedonien; in: www.mon.gov.mk (Zugriff 15.05.2005).

Bildungsministerium Analyse in: [http://www.mofk.gov.mk/DokumentiOU. asp](http://www.mofk.gov.mk/DokumentiOU.asp) (Zugriff am 3. Juli 2005).

Census of Population, Household and Dwellings in the Republic of Macedonia 2002, in: www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf S. 34-35. (Zugriff am 16. Juni 2005).

Constitution of the Republic of Macedonia, [http://www.president.gov.mk/ prilozi/dokumenti/165/Constitution%20of%20RM.pdf](http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/165/Constitution%20of%20RM.pdf) (Zugriff am 21. 05.2005.)

Constitution of the Republic of Macedonia, Skopje 1991; Übersetzung ins Deutsche aus dem Buch von Dr. Klaus Schremayer: Minderheitenschutz im östlichen Europa, in: http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schremayer.pdf (Zugriff am 03. 05.2005).

European Centre for Minority Issues in Skopje, Makedonien: Report: Analyses of the Educational Sector and Recommendations; Policy Dialogue Initiative Educative Working Group, March/November 2004.

International Crisis Group; Macedonia's Ethnic Albanian's: Bridging the Gulf, August 2000, in: [http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id= 1706&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1706&l=1) (Zugriff am 20.06.2005).

International Obligations and access to remedies in: http://www.right-to-education.org/content/rights_and_remedies/pr_eu.html (Zugriff am 17. Juni 2005).

Law on primary Education in: Official Gazette of the Republic of Macedonia, No.44/95.

Makedonische Zeitung Vecer vom 28.06.2005; in: [http://www.vecer.com. mk/ tekst.asp?tid=12701](http://www.vecer.com.mk/tekst.asp?tid=12701) (Zugriff am 29.06. 2005).

Ohrid Framework Agreement, in: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/180/FRAMEWORK%20AGREEMENT.pdf> (Zugriff am 21. 05.2005).

State statistical office of Republic of Macedonia; Census of Population, household and dwellings 2002, in: [http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13. pdf](http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf) (Zugriff am 13.06.2005).

Sudosteuropa Universität in Tetovo in: <http://www.seeu.edu.mk/macedonian/general/about.asp> (Zugriff am 20. Juni. 2005).

Education and Transformation of Society – The Case of History Textbooks

Presentation at the University of Novi Sad, November 2004

1. Introduction

1.1. The Impact of Educational Systems on Nation-building (by JULIA NIGGEBRÜGGE and TANJA ROTHER)

How can one best explain the interconnectedness of state-organised education, institutionalised school education and the surge and continuity of nation-states? For their ethnographical research in schools, George and Louise Spindler define “education” as follows: “We see education as cultural transmission, and of course cultural transmission requires cultural learning, so learning and transmission are separated only by convention. Further, we see that aspect of cultural transmission in which we are most interested – education in the broad sense, schooling in the narrower sense (including initiations, rites of passage, apprenticeships, as well as schools) as a calculated intervention in the learning process” (Spindler 1987: 3). The state thus intervenes directly in the socialisation of the young generation by using this calculated intervention process. Therefore, it is not a new fact that the public school system can be described as the most important and most efficient and also most legitimatised mechanism by whom “children become citizens and individuals political persons” (Schiffauer 2002: 1). There would be no collective national identity without a public school system and no possibility to accomplish the dominant political culture.

Therefore, most of the governments in Europe since the end of the 19th century saw mass public education as one of their highest priorities in order to create a loyal, homogeneous citizenship. The school system became the basis for distributing the national identity that was defined along a standard of presumably shared values and norms (Schiffauer 2002).

The problem here is that the state’s interests in the teaching of history often cannot easily be noticed, as they are part of a so called “hidden curriculum”, as explained in the following way: “Central to recent critiques of schooling

is the notion of a 'hidden curriculum' that subtly and selectively guides educational practices, structuring classroom interactions in ways that seem natural but are in fact culturally determined, so that students from different cultural backgrounds experience frustration and failure at a disproportionate rate. The hidden curriculum also transmits to students an ideology about themselves and the world in which they live, an ideology that is all the more insidious because it is generally unacknowledged and thus unchallenged" (Luykx 1999). In this context, the teaching of history plays a special role – it is one of the most important means for shaping national identity and historical awareness and it helps to construct a community. Pupils at an early age are confronted with images of their own nation, its place in history and the images of the other, especially neighbouring people. The content of the textbooks and the dominant ideology, as far as the view of the past is concerned, coincide to a considerable extent, which leads to the assumption that textbooks and teaching materials do have an impact beyond the classroom (Koulouri 2001). They do not only transport factual knowledge, but also those historical images, notions of space and time, of agents, of political and social values which a society wants to convey to the next generation. History textbooks always reflect a selective view on the past, highlight what needs to be known for understanding the present and omit what is thought to be meaningless – determined by the dominant political elite. They also explain who belongs to the nation and who does not and they transmit the basic principles of the national order.

In consequence, the teaching of history and history textbooks as one of its main tools must be seen within the powerstructure of the nation-state. The teaching of history surpasses not only educational tasks, it is also an instrument of state politics.

As mentioned above, schoolbooks, transport values, and interpretations are what a society wants to conserve for the following generations. But the relationship between national culture and school varies with a changing historical and political context. According to this context, the manner in which history is dealt with and the way it is transmitted to the next generation changes. E.g. in Europe after the Second World War and Nazi-Germany one finds a general let-go of national pathos and sentiments in all schoolbooks.

One may argue that textbooks alone are not responsible for national stereotypes and a revision cannot eliminate ethnocentric or nationalistic interpretations of the past. But still, the content of textbooks and the dominant ideology, as far as the view of the past is concerned, coincide to a considerable extent, which leads to the assumption that textbooks and teaching materials

do have an impact beyond the classroom. In addition, they construct national images of one's own community or nation, as well as those of others. As history shows, textbooks have frequently been instrumentalised for war, for demonising the opponent and to justify one's own national standpoint. When it comes to a re-writing of schoolbooks one has to consider that all agents of school history (curricula, textbooks, teachers, and the ministries of education) are complementary and need to interplay.

A superficial analysis of textbooks often leads to the impression that authors try to be politically correct by avoiding negative adjectives or explicitly hostile phrases. Two kinds of textbooks fit into this category:

Textbooks that – rather than presenting negative pictures – leave out parts of history, enlarging the coverage of other countries' history, mainly of Western countries.

Textbooks that seem to be descriptive accounts of political and military events without evaluation or value judgments. A closer look often shows underlying ethnocentric stereotypes, namely those who lie within the very structure of historical narrative: historical concepts, interpretation or changing of periods, and terminology that reflect negative attitudes.

Of course, chronology and terminology are no innovations of school history. They come from the historiographic canons. In so far, it is absolutely necessary that academic history passes on the outcomes of its research, especially when new interpretations of the past change historical "truth". In a post-conflict country school history and schoolbooks need to also promote tolerance and eliminate the old stereotypes.

We believe, the reason for schoolbooks is not "to inspire patriotism" but rather to enforce a comprehensive, critical understanding of the past. Therefore the following demands should be taken into consideration:

Schoolbooks should teach *diversity* instead of creating a picture of national homogeneity. Strong and persistent national myths have to be deconstructed and the multi-ethnicity of society should be pointed out.

Comparative history should help to avoid the prevailing idea of history to be "objective" or there being something like "one historical truth".

No "*beautifying history*" should be taught. Past conflict should be dealt with and not be silenced in order to avoid stereotype-generating ignorance.

Political and military history should be reduced for the benefit of *economic, social, and cultural history*. Not only are epic heroic accounts less interesting for the pupils, neither do they encourage critical thinking. Cultural history e.g. can describe and analyse common historical experience, such as "war", and thereby help pupils understand why terrible events happened and

to contextualize them. Merely names and dates oversimplify the complexity of history and furthermore lack much of an explanation.

2. One-Dimensional Teaching of History – Eight Examples from Europe

2.1 Schoolbook Reform and the Teaching of History in the United Kingdom (by NICK PARROTT)

British government policy with regards to education can be seen as currently being very broad in its reach. A White Paper in 2001 stated the aim of policy regarding schooling as follows:

“The success of our children at school is crucial to the economic health and social cohesion of the country as well as to their own life chances and personal fulfilment.”¹

This illustrates the manner in which education policy is clearly seen as a key to shaping the nation. This analysis will focus specifically on the teaching of history and development of learning about the past through the middle and late 20th century in British schools.

At the beginning of the 21st century, schools in the UK were not necessarily required to even teach history. The subject was considered to be implied within the area of humanities. Humanities entitlement for students was met by making available a minimum of one course from the existing national curriculum for history and geography.² A study about history lessons in British schools in 1976 showed that adolescents need to possess the skills in order to understand the world in which they live, their personal identity, the processes of change and how to think critically.³ The thought was that reflecting on history can be a means to these elements of learning. This is reflected by the manner in which the teaching of history in the UK has developed. It also has increasingly been seen as a way of teaching students to assimilate knowledge and analyse information rather than sitting through a “static heap of received information” to learn about what happened in the

1 Schools – achieving success, Government White Paper, Department for Education and Skills, 2001.

2 Department for Education and Skills, www.dfes.gov.uk.

3 Schools’ Council History 13-16 Project, A New Look at History Teaching, Holmes, MacDougall, 1976 cited in Partington, Geoffrey, How Can Curricula Be Analyzed? The Case for History Syllabuses, in: The History Teacher, Volume 18, Number 2, February 1985.

past.⁴ This can also be seen as the historical discipline in general and the way it is taught in schools, as being concerned less with the communication of accepted facts than with the making of informed judgements.

The introduction of the General Certificate of Education Examination System in place of 'O-Levels' in 1988 was aimed at making teaching more intellectually challenging by asking questions on historical documents and by including student papers and projects.⁵ In line with this method of teaching, particularly in the later years of schooling, history courses can be quite specific. Topics such as the English Civil War or the Holocaust are commonly studied with a variety of teaching and learning methods. A criticism facing this system, however, particularly from those with more traditional opinions, is that this 'critical thinking' comes at the expense of a greater awareness of historical developments. There has been, in the opinion of some, a loss of understanding of the nature of events over the recent centuries and the chronology of the development of civilisation to date.

An interesting further comparison of the evolution of the teaching of history can be seen through the mould of the ethical level through which learning about others is taught. Much of current teaching is about understanding other cultures or trying to explain not only "what" something is, but also "why" it is so. This is particularly the case with the British Empire. From the very early history of the period and the teaching of American Indian civilisation an empathy and understanding of others is supposed to be taught. This extends through the 20th century, where the focus has been increasingly on civil rights movements and struggles for independence, in contrast to earlier teaching, which stressed colonial administration, having been heavily influenced by the British perspective.

In conclusion, the teaching of history in British schools can be seen to have developed greatly over recent decades in favour of both more liberal thinking and topic-based learning and thinking.

2.2 Schoolbook Reform in Macedonia (by MERI ANGELESKA)

It is a common issue in most post-war and post-conflict societies to rewrite history in a certain way. What is the Macedonian experience regarding schoolbook reform? After the flare-up of the Federal Republic of Yugoslavia we could witness the making of new and sovereign republics. All of

4 Fitzgerald, James, History in the Curriculum: Debate on Aims and Values, in: History and Theory, Volume 22, Number 4, December 1983, p. 94.

5 Weber, William, History in the English Schools and Universities, in: The History Teacher, Volume 22, Number 3, May 1989.

these newly founded republics – Macedonia being one of them – were facing new waves of events and were confronted with the need to pursue profound reforms. This applied also to the education system and the politics of dealing with the cultural heritage. Several changes occurred in this area, including on language, topical and political influences. I will focus here on the main areas of reform.

During the socialist period, history textbooks focused on the “glorious wars” and the “heroic fight” of the partisans against fascism. After the reform, other periods of history, including mainly ancient history, the history of the Byzantine Empire, the middle ages and the history of the Balkan wars received their due and more balanced position in the history schoolbooks.

Being a strip of land almost 500 years under Ottoman domination, Macedonian history textbooks were reflecting this period of time as “damned” and tended to overemphasise the negative aspects during this decisive period of history. Nowadays, due to the wish to show *tolerance* towards the Turkish minority still living in the country, negative comments on historic Turkish behaviour are not mentioned anymore in Macedonian textbooks.

The long conflict over the name of the country and its *identity* with neighbouring Greece has led to several compromises and in some cases to re-naming of historical heroes. The most well-known example for a conflict of this type is the one concerning Alexander, whose heritage is being contested by both countries. The same applies also for the name of the country, Macedonia being also the name for Northern Greece. A sort of consensus was found in using the name Alexander the Great instead of Alexander of Macedonia, which is not connected anymore to the state of Macedonia.

The aforementioned cases exemplify that the schoolbook reform in Macedonia has led to more objectivity and tolerance than some years ago, proving also the fact, that politics can have a positive bias on education policy. But what about the church and its influence on education in Macedonia? The proposal of introducing *religious instruction* in the curricula was declined. The explanatory statement said that pupils aged 10-12 are not mature enough for it, as religious instruction can even lead them in a wrong direction.

I want to close with some ideas regarding the history of the wars in Croatia and Bosnia. At the moment these are rarely mentioned in Macedonian textbooks. Even if there are some remarks about the wars, these tend to be rather short and are absent of further analysis. Is it too early to speak about these wars? Or does Macedonia, like Serbia, dislike to take position regarding these issues yet. Or, is it literally unable to clarify its common position?

2.3 Textbook Reform in Moldova (by ARON BUZOGÁNY)

The modernisation of the educational system in Moldova has been going on for the past few years. It has mainly focused on the following issue areas: teacher training, curriculum review, learning assessment, and textbook reform. Here, I will focus only on the last issue, taking the case of history textbook reform.

Two issues are worth mentioning for a short background on Moldova. First, post-Soviet Moldova is a multi-ethnic state. About one third of the Moldovan population belong to ethnic minorities: Russian, Ukrainian and Gagauz (Turkic-speaking Orthodox Christian) being the largest ones. At the same time, there are divisions within the majority population on the question of defining themselves as ethnic Romanians or seeing Moldovans as an ethnic group of its own. Second, Moldova is also a post-conflict state. After proclaiming its independence from the USSR, the new state was facing a civil war which resulted in the secession of the Transnistria region in the eastern part of the republic. Although internationally not recognized, Transnistria still manages to survive as a quasi-state. More than a decade of OSCE-led conflict management has not led to a viable solution for this “frozen” conflict.

The question of history textbooks in Moldova is closely connected with the uneasy and unfinished nation-building of the country and is among the most politicised debates over identity fought in the last decade. Immediately after reaching independence there was no viable concept of Moldovan historiography which would provide a historical legitimisation for the newly gained independence, then-president Mihai Snegur, even had to outline a history of Moldova himself in a newspaper article.

After trying to replace the *History of the Romanians* textbook, introduced in Moldovan schools in 1995, with a *History of Moldova* textbook, the newly elected President Vladimir Voronin faced popular unrest for several months in 2002. The new Moldovan history was written at President Vladimir Voronin's request by a group of historians of the Soviet-era theory of “Moldovenism”. According to this theory, Romanian and Moldovan are two different languages, and Moldovans and Romanians are two distinct nations, Moldovans being Slavic and speaking a mix of Latin and old Slavonic, while Romanians are descendants of the Romans speaking a Latin-based language. By emphasising Moldova's separateness from Romania, it also tries to counter those pro-Romanian Moldovans who want to form a union with Romania.

After the protest, the government nevertheless introduced the controversial integrated history course (still in the experimental phase) in at least 360 schools across the country during the 2004-05 academic year. Whether or when the Romanian history programme will be withdrawn from the curricula is still a question. Specialists in the field are bitterly criticising the integrated history project of the communist authorities, saying it was based on political rather than scientific factors. If this criticism holds true remains to be seen after the parliamentary elections in Moldova, where the Communist Party managed a sharp U-turn and is presenting itself as pro-Romanian and pro-European.

To make it even more delicate, secessionist Transnistria has its very own conception of history, which is based on a Soviet concept of multi-ethnic statehood, although the Russian or Russian-speaking population tends to predominate, producing Slavic-national undertones. Legitimation of the Transnistrian “nation” and “state” -none of them recognised internationally- play the most important role here. The school system also tends to hinder education in the Romanian/Moldovan language. In summer 2004 there were serious protests by Romanian speaking parents, who demonstrated for the rights of their children to receive education in their mother tongue and to follow the Latin script – Transnistria is using Cyrillic script also for Romanian. Most parents realised very well that the studies based on the Cyrillic script and Soviet curricula do not have much perspective in Moldova. If they would continue this way, their children would be unable to pursue higher studies anywhere in Moldova or around the world. Teachers from Romanian schools secretly teach the students in Romanian, based on the Latin script, and use the handbooks published in Chisinau. However, the curricula are imposed by the secessionist authorities and Transnistrian inspectors visit these schools from time to time.

2.4 GDR-FRG History Textbooks – The Case of “Hidden Curriculum” (by PHILIP KLEVER)

This short essay aims at pointing out one example of the German Democratic Republic (GDR) and the Federal Republic of Germany (FRG) history textbooks, each for the subtle and selective shaping of national identity by the means of exclusion and of omission as laid out in the introduction.

A history textbook of the former GDR from the year 1979 (“Geschichte 10” – “History 10”) tries to legitimise the construction of the Berlin Wall in the following way: Not only is there a potential aggression inherent in the West-German capitalist system, so the textbook claims, but on top of that

Western Germany effectively pursues an imperialist policy of preparation for war. The “progresses according to plan” of socialism in the GDR have alarmed the West to the point that it is putting a “concept of incorporation” and assimilation of the GDR into action.⁶

The pursuit of this policy by the FRG lead to disturbances in the East German economy, to agitations in favour of strike for instance, which were incited by “infiltrated agents of different imperialist secret services” – the example brought forward in the textbook is the insurgence of June 17th, 1953.⁷ The Berlin Wall was built in 1961: The „first offensive attack [how the insurgency was described] of West German imperialist circles could be smashed at the very beginning already by the strength of the power of workers and peasants in the GDR as well as by the unity and unanimity of the socialist countries bound to us in fraternal solidarity!”⁸

Hence, the Berlin Wall was in this way implicitly and explicitly legitimised as “anti-imperialist protective barrier”: a textbook example for shaping national identity by virtual exclusion. The internal development of the GDR is almost completely missing in West-German history textbooks from the beginning of the 1980s. If it was mention at all it was quite superficial and would only touch upon the way legislative framework conditions allowing for travel and trade into the GDR had changed.⁹

The two Germanys were always dealt with as two separate states, the discussion on the “German question” (of eventual reunification) was kept open without conclusion¹⁰. The FRG, however, was always portrayed as the acting Germany, as leading the initiative in the bilateral rapprochement. The “Ost-Verträge” (East-Treaties) are one of the given examples. There is then an example for shaping national identity by omission.

Summarising, one can often speak of the „reciprocity”¹¹ of the mutual portrayals of the other system in respective West and East German history textbooks. To exemplify this again, one can take a look at the question of life standard: citizens in the West were in the East German perspective always the oppressed by Western imperialism – citizens in the East in the Western perspective in turn were always the ones exploited by socialism.

6 All quotes out of the GDR history textbook „Geschichte 10“, 1979, emphasis there, p.129: „Ein Konzept der Einverleibung“ – quoted in Körber, 2001, p. 15.

7 „[E]ingeschleuste Agenten verschiedener imperialistischer Geheimdienste“, compare Arnswald, 2003, p. 2ff.

8 „[Der] erste offensive Angriff der imperialistischen Kreise der BRD hatte bereits im Ansatz zunichte gemacht werden können durch die Stärke der Arbeiter- und Bauernmacht in der DDR, sowie durch die Einheit und Geschlossenheit der brüderlich verbundenen sozialistischen Länder!“ Geschichte 10 (1979), p. 162.

9 Compare Körber, 2001, p. 39.

10 See also: Mickel, 2000, chapter III.

11 Körber, 2001, p. 40.

The methodical approach though was different. In the GDR the priority was to learn everything by heart, whereas in the FRG there was the possibility and necessity to check the taught material (sources and articles) through questions.

Today one can come to the conclusion that the history textbooks of the GDR were right: the FRG did indeed incorporate and assimilate the GDR. For a long time after the fall of the Berlin Wall there were only new editions of old textbooks, simply with complementing chapters like “The way to reunification 1985-1989” or “The 2+4 Treaties”.

However, in the latest generations of history textbooks there has been a clearly qualitative revaluation of the political history of the GDR as well as the dimensions of every day life and social history¹² which can be assessed as a successful history textbook reform.

2.5 The History Schoolbook Reform in Italy (by ELENA BITTASI)

A current debate about how to reorganise the teaching of history in both schools and universities is taking place in Italy. In fact, in order to make the new students’ generation aware of different perspectives of interpretation about the past events, the teaching of history needs to be revisited as soon as possible.

The historiography has certainly undergone deep changes in the last sixty years and the possibility to make an overt comparison among contrasting historical theses poses the most complex challenges today.

Therefore, the reconsideration of the role of history in the framework of the Italian youth’s education mainly focuses on the programs’ reform – which has given a central position to contemporary history and, in particular, to the relationship between the historical reconstruction of national identity and the process of European integration.

Until the First World War, the study of history in Italy coincided with the study of the nation-building during the Italian *Risorgimento*. Then, the rise of the Empire from the Roman period on was described, conceived as a historical justification for fascism, in the framework of the national ideology and in harmonious continuity with the past – as fascism always wanted to underline.

12 Compare Körber, 2001, p. 17f.

After the fall of the fascist dictatorship, the foundation of the history textbooks provided by the Gentile's reform¹³ in 1923 had to be substituted *in toto*, but – due to a lack of an alternative historical model – in the period after the war, the history programs of the two last decades were suspended. Nevertheless, even now, there is no accepted key of interpretation in Italy concerning the “short century”.

Also for this reason, the Italian school suffered in the last years of several ideological interpretations, which have often altered, even if slightly, historical events for political purposes. For example, the development of communism in the former Soviet Union has been completely ignored.

Thus, the necessity to delineate new principles according to which it is possible to elaborate a more appropriate method for the teaching of history is now considered as fundamental. Since the history textbooks represent the didactic instrument used for the students' learning and the means through which students form their own critical knowledge, the adoption of a history textbook should – according to the last resolution approved by the Italian Parliament¹⁴ – fulfil the criteria of transparency and objectivity as much as possible: “The historical truth has to be respected and protected, through a correct analysis of the past, especially the most recent one”¹⁵.

At present, the “unifying historical paradigms” – which were giving the guidelines for historiography research – are being seriously re-thought at a ministerial level. Besides, the idea of history as an explanation of the past and forecast for the future according to a view of progress, and often transformed in the history of the nation's progress, no longer exists. History has become more and more a source of reassurance for the current identities.

In order to overcome this *impasse*, it is fundamental to teach universal history¹⁶, since the world is visibly interconnected and since it is necessary to describe the past relevant interconnections in order to explain the current situation. In addition, today there is a plurality of cultures in many states, also in Italy, as a consequence of immigration.

All these reasons constitute an input for the definition of new school programs concerning worldwide history. This does not mean that the historical study of the national space, neither of local spaces, nor of supranational political projects, has to disappear.

13 Giovanni Gentile was Minister for Public Education from 1922 to 1924, under Benito Mussolini's government.

14 Resolution 7-00163.

15 See www.edscuola.it/archivio/norme/varie/ris7_00163.html.

16 See P. Zagatti, Conference “Historiography and teaching of history: is it possible a new alliance?”, Bologna, 19-20 October 2004, www.storiaefuturo.com.

On the other side, the history textbooks have to change – having already had some partial improvements in this direction – their structures: from a history explained from the point of view of national identity, where the other was inevitably stereotyped, to handbooks where stereotypes have been eliminated, though, more for an imitation of the “politically correct” phenomenon than not because of a historiography reflection.

Even if the historiography set up in a nationalistic sense has been substituted, another problem is represented by the problematisation of concepts such as, identity, culture, and tradition – as if they were “things” rather than processes.

At last, some history textbooks have shown some difficulties in the definition of Europe and in the historical explanation of its progressive enlargement towards the East, in the historical analysis of globalisation and in the chronological delimitation of contemporary history.

In order to find a suitable solution, a common “trans-cultural” curriculum has very recently been proposed, to which the national curricula should be added. The Italian Chamber of Deputies and the Senate will soon gather and vote on this proposal.

2.6 History Textbook Reform in Albania (by SELMA BELSHAKU)

During 45 years of the communist regime the majority of Albanians knew their history as it was presented in schoolbooks and other publications. In fact, it was falsified and influenced by communist ideology of the Hoxha regime. Those few who knew more about history were forced to absolute silence. Not only was the time period after World War II a great lie, but also history preceding this period. Usually, facts and historical persons who could not be included into communist history projection became the „enemies of the people“ or were simply forgotten. Just to name some examples:

In history textbooks, the first school with Albanian curriculum is dated back on March 7th, 1887. In fact, the first school with Albanian as the language of education was opened 249 years earlier by Catholic clerics. But since the communist regime regarded the Catholic Church – along with other churches - as one of its enemies, its positive role regarding education was not mentioned in history textbooks.

The period when Albania was ruled by Ahmet Zogu, first as a prime minister, then as a king, was described extremely negatively. Communist history textbook mentioned this period as an era of extreme poverty and hardship. In fact, Ahmet Zogu introduced politics which lead to the advancement of

the economic situation and is regarded today by some historians as the „golden age“ of Albania.

The representation of the war against fascism became also a subject of several falsifications. It was asserted, that the popular resistance started with the foundation of the communist party led by Enver Hoxha. Members of the right-wing „Balli Kombetar“ were regarded as collaborators of the fascist regime. The truth about the role really played by the Communist Party became known only in the last decade.

After the regime change, Albanian historians started to introduce new history textbooks, which were free of ideology. However, these changes were not always consequent enough. Observers hold the opinion, that some of the newer school textbooks are characterised by superficiality and extreme neutrality. Important historical developments, like the regime change are described rather abbreviated. This shows that there still is a need for a thorough textbook reform in Albania.

2.7 History Textbooks in Serbia (by SELMA BELSHAKU)

During the Tito era, history schoolbooks in Serbia as in other Yugoslav member republics were usually strongly patriotic. Up to 70 percent of their content was ideological and political in nature. Education underlined the common heritage of the Yugoslav nations, a process, that gave birth to a Yugoslav collective identity parallel to the particular national identity. This allowed Yugoslavs to feel at the same time as Serbs, Croats and so on. The Communist Party led by Tito was thus particularly successful in uniting the nations of Yugoslavia under the „Common Yugoslav Roof“. „Brotherhood and Unity“ became the slogan of the Party and this idea also dominated the education system.

Following Tito's death, the vision of a Yugoslav nation also vanished. The breakdown of the communist regime gave the way free for an ideological vacuum, which was rapidly replaced by nationalism. This period was in Serbia characterised by Slobodan Milosevic's politics, who used „Great Serbia“ as a leitmotiv of his political activities. Very much like the media, he used history education to introduce a strong feeling of collective identity among the Serbs. History textbooks became the work of historians with radical views, which reflected the political and ideological viewpoint of the nationalist regime.

Several analyses (Stojanovic, Ivica et al., 1997) of history textbooks reveal the most popular strategies of nationalist textbook writing:

- Overaccentuation of values like national sovereignty, freedom, patriotism by ways of describing a glorious past.
- Overaccentuation of historical merits and the oversimplification of acts of national heroes.
- Describing wars as „just“ in case of victory, „unjust“ in case of defeat.
- Falsification of historical facts in order to steer national self-identification by creating the feeling of „eternal injustice“ against the own nation.

Following 1999, history textbooks were once again a matter of change. As part of reforming the whole education system, the new textbooks were introduced in September 2002. Having the same titles as before, the books hold new contents written by different authors. Passages inciting to hatred and xenophobia are now totally absent from these textbooks. Other changes include the problem of commenting the wars of the last decade. One textbook for 13-14 year old pupils contains a chapter on the wars in Slovenia, Croatia, Bosnia and Kosovo. There are no comments, however, on the role played by Milosevic.

Despite of distancing itself from the „Greater Serbia“ concept, which was one legitimacy source for the regional wars, there still remains quite a bit of national and patriotic fervour as an important element in the new school books.

2.8 The Right to Education in the Mother Tongue for Members of National Minorities in Croatia (by GORAN BANDOVIĆ)

According to the Constitution of the Republic of Croatia, members of national minorities and ethnic communities are entitled to use their own language and script in special kindergartens and schools, which represent their history and cultural heritage. This issue area is specified in the Law on Education in the Language and Script of National Minorities.

This law came into force on May 16th, 2000, when it was proclaimed by the President of the Republic of Croatia, Stjepan Mesic. It specifies the rights of the minorities in educational matters, including the language of education as well as other forms of education (seminars, summer or winter schools, etc.). It also allows national minorities to start schooling with a lower number of pupils, as is the case for the Croatian majority population.

Pupils educated in schools with full or partial minority language education are required to learn the Croatian language and the Latin script according to the official curriculum. In regions, where the languages of national minorities are used as official languages according to the local statute, pupils fol-

lowing Croatian language education are required to take classes in the language of the minority.

The Republic of Croatia is compelled to follow Art. 12, 13 and 14 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

Framework Convention for the Protection of National Minorities

Article 12

The Parties shall, where appropriate, take measures in the fields of education and research to foster knowledge of the culture, history, language and religion of their national minorities and of the majority.

In this context the Parties shall inter alia provide adequate opportunities for teacher training and have access to textbooks, and facilitate contacts among students and teachers of different communities.

The Parties undertake to promote equal opportunities for access to education at all levels for persons belonging to national minorities.

Article 13

Within the framework of their education systems, the Parties shall recognise that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments.

The exercise of this right shall not entail any financial obligation for the Parties.

Article 14

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language.

In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language.

Paragraph 2 of this article shall be implemented without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language.

In addition to the official language, which is Croatian, there are two groups of languages, which are used in the education system: traditional languages (of minorities) and other languages. Regional and/or minority languages include: Italian, Serbian, Hungarian, Slovakian, Czech, Russian, and Ukrainian. Non-regional minority languages include German, Hebrew, and Latin. Members of a national minority group can use their constitutional

right to education in their own language according to three models and specific forms of education.

*Models and Forms of the Education in the Languages of the Minorities:*¹⁷

MODEL – A: Education is taking place only in the minority language, but with the Croatian language being a compulsory subject. This model is normally used in special schools but can also be used in schools with special classes in minority languages. Italian, Serbian, Czech and Hungarian minority groups use this model.

MODEL – B: Education is taking place both in Croatian as well as in the language of the national minorities. Natural sciences are educated in Croatian, Social Sciences in the minority language. As a rule, this kind of dual use is specific to schools with Croatian language education, but having special classes for minorities. This model is predominantly used by the Italian, Serbian, Czech, Austrian, German and Hungarian national minorities.

MODEL – C: The language of education is Croatian, but there are 5 hours per week reserved for education in the language of the national minority. This includes language education, history, geography, arts and music. The curricula is developed by the Ministry of Education in close collaboration with experts belonging to the national minority. This model is frequently used by the Serbian, Czech, Slovak, Russian, Hungarian and Ukrainian national minorities.

SPECIAL PROGRAMMES: Serbian, Montenegrin, and Romanian national minorities are using special programmes of summer schools. The Italian national minority uses a special programme where the language of a minority is learned as the language of the surroundings.

The *OSCE Mission* in Croatia criticises mainly the situation of the Serbian national minority in the Danube area. Allowances of the Serbian minority for having their own schools in this region are not observed, although this point was included into the peace treaty¹⁸. Another point is the problem of the teachers in this area, who worked here during the Serbian occupation. The Croatian Education system foresaw their integration into the school

17 Izvješće Republike Hrvatske o provođenju okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Zagreb, 2004, pp. 32-38.

18 12.11.1995, „Abkommen von Erdut“ with officials of the Serb-controlled areas in East Slavonia, Baranya and West Syrmia about reintegration in Croatia after UN-administration (UNTAES), http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=9&land_id=88.

system, but most of the Croatian re-migrants into this area are not willing to send their children to schools where these teachers work.¹⁹ Together with the Ministry of Education and the local self-government, the OSCE now seeks a solution for this problem.

Summarising, the Republic of Croatia has made enormous steps in the field of education of national minorities towards European democratic standards, which are very important, the small objections notwithstanding.

3. Concluding Remarks (by HANS SACHS)

The contributions published here demonstrate several issues. First, as evident from most case studies, accounting for and presenting modern history in school curricula is still an uneasy task in most of the countries analysed here. Second, this applies even more to post-conflict states and societies, where recent history is still conflictual and full of emotions, lacking also an agreed-upon scientific canon. However, third, it is exactly modern history, which is in most cases highly important for identity- and nation-building.

In case of a schoolbook reform, the main question arising is which actors should be in charge of implementing it. First of all, attention should be given to even representations of actors coming from different parts of the society, since only this can secure the production of history schoolbooks as a basis for a conflict-preventive identity-finding. These actors usually reach from historians, politicians and representatives of the civil society, the latter being particularly important for representing different aspects and positions within society. Also churches, specialised NGOs or representatives of national minorities can play an important role. Thus, ideally, history schoolbook reform is based on a wide debate within society.

As evident from the Albanian example, even after a more or less successful schoolbook reform, not all the problems can be solved at once. This highlights the need to regularly examine the history schoolbooks, in order to adapt them to the changes in self-perception inherent in society. Herewith, the reform of history textbooks can become a more central element of sustainable peace in post-conflict societies.

19 OSZE-Mission in Croatia, Report/Juli, Zagreb, 2004, p. 12.

References

- Arnaud, Migoux*, 2001: Moldavie, Mondes Rebelles, Michalon.
- Arnsward, Ulrich*, 2003: Zur Behandlung des 17. Juni 1953 in Schullehrplänen, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt/Main, <http://www.stiftung-aufarbeitung.de/0-1706/pics/schulbuch.pdf>, Zugriff am 20.11.2004.
- Baumgartner, Gerhard*, 1995: 6 x Österreich. Geschichte und aktuelle Situation der Volksgruppen. Hrsg. von Ursula Hemetek für die Initiative Minderheiten, Drava Verlag, Klagenfurt, Celovec, <http://www.initiative.minderheiten.at/Service/volksgruppen.htm>, Zugriff am 02.05.2005.
- Brunner, Georg*, 1996: Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe, Gütersloh.
- Crnić-Grotić, Vesna*, 1999: Zaštita manjina u okviru Vijeća Europe, Vladavina prava, br. 3 – 4, Zagreb.
- Department for Education and Skills*, 2001: Schools – achieving success, Government White Paper.
- Dojčinović, Gorana*, 2001: Mali leksikon europskih integracija, Zagreb.
- Europarat*, 1995: Rahmenübereinkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten und erläuternder Bericht, (deutsch), Strassburg.
- Fitzgerald, James*, 1983: History in the Curriculum: Debate on Aims and Values in History and Theory, Volume 22, Number 4, December 1983.
- International Helsinki Federation for Human Rights, 2003: Report 2003, Wien, S. 116-126.
- Izvešće Republike Hrvatske* o provođenju okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Zagreb 2004.
- Körber, Andreas*, 2001: West-Ost/Ost-West Geschichte[n] im Schulbuch, in <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/koerber/publik/schulb21.pdf>, Zugriff am 20.11.2004.
- Koulouri, Christina*, 2001: Teaching the history of South Eastern Europe, Center for Democracy and Reconciliation in Southeast Europe, Thessaloniki.
- Lohmann, Georg*, 1999: Kolektivna ljudska prava radi zaštite manjina, Politička misao, br. 4.
- Luyckx, Aurolyn*, 1999: The citizen factory. Schooling and cultural production in Bolivia. State University of New York Press, Albany.
- Mickel, Wolfgang W.*, 2000: Streit um die Nation – Die Deutsche Frage in der politischen Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B25/2000, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/popup_druckversion.html?guid=YDOQW2, Zugriff am 21.11.2004.
- N.N.*, 1979: Geschichte 10: DDR-Geschichtsbuch.
- N.N.*, 1992: Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (pročišćeni tekst), br. 34/1992.
- N.N.*, 2000: Ispravak Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, br. 56/2000.
- N.N.*, 2000: Ispravak Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, br. 56/2000.
- N.N.*, 2000: Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, br. 51/2000.
- N.N.*, 2000: Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, br. 105/2000.
- N.N.*, 2000: Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, br. 51/2000.
- N.N.*, 2000: Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, br. 51/2000.

- N.N., 2001: Uredba o Uredu za nacionalne manjine, br. 70/2001.
- N.N., 2001: Ustav Republike Hrvatske, br. 41/2001.
- N.N., 2002: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, br. 155/2002.
- OSZE-Mission in Kroatien: Status Report no.14, Zagreb, Dezember 2003.
- OSZE-Mission in Kroatien: Bericht, Zagreb, Juli 2004.
- Partington, Geoffrey, 1985: How Can Curricula Be Analyzed? The Case for History Syllabuses, in: The History Teacher, Volume 18, Number 2, February 1985.
- Purcăruș, Alexandru, 1999: Relațiile dintre România și Republica Moldova [Die Beziehungen zwischen Rumänien und der Republik Moldau], in: Sfera Politicii, Jg. 9, nr. 99.
- Schiffauer et al., 2002: Staat – Schule – Ethnizität. Politische Sozialisation von Immigrantenkinder in vier europäischen Ländern, Waxmann Verlag, Münster.
- Snegur, Mircea, 1994: Republica Moldova este tara tuturor cetățenilor ei [Die Republik Moldau ist das Land all seiner Bürger], in: Pământ și oameni, 12.02.1994.
- Sofrasky, Octavian, 2001: Making Moldovans More Moldovan, in: Transitions Online, 31.08.2001.
- Spindler, George und Louise (Hg.), 1987: Interpretative Ethnography of Education. At home and abroad, Hillsdale, New Jersey.
- Tatalović, Siniša, 1997: Manjinski narodi i manjine, Zagreb.
- Tatalović, Siniša, 2001: Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, Politička misao, br. 3.
- Tomić, Siniša, 2000: Nacionalne manjine i europske integracije, Politička misao, br. 2.
- Weber, William, 1989: History in the English Schools and Universities, in: The History Teacher, Volume 22, Number 3.
- Zagatti, Paola: Conference "Historiography and teaching of history: is a new alliance possible?", Bologna, 19-20 October 2004, in: [http:// www.storiaefuturo.com/](http://www.storiaefuturo.com/), Zugriff am 02.05.2005.

Further Information:

- Department for Education and Skills: <http://www.dfes.gov.uk>
- Europarat: <http://www.euoparat.de>
- European Union: <http://www.europa.eu.int>
- Georg Eckert Institute for International Textbook Research: <http://www.gei.de/english/projekte/southeast.shtml>
- International Bureau of Education: <http://www.ibe.unesco.org>
- Minorities in Austria: [http://www.initiative.minderheiten.at/ Service/volksgruppen.htm](http://www.initiative.minderheiten.at/Service/volksgruppen.htm)
- Karl-Franzens University Graz: <http://www.kfunigraz.ac.at>
- Ministry of Foreign Affairs and European Integration/Croatia: <http://www.mei.hr>
- OSZE: <http://www.osce.org>
- South East European Educational Cooperation network: <http://www.see-educoop.net>